Sommario

Premesse 3

I. Introduzione.....6
Il problema del recupero e della riqualificazione urbana 6
I precedenti: 7
1. Piani di recupero del patrimonio edilizio.....7
2. Programmi integrati di intervento e riqualificazione urbana 10
3. Programmi di recupero urbano (p.r.u.) 12
4. Le società di trasformazione urbana 12

II. Le S.T.U. 16
Origine e peculiarità 16
L'intervento pubblico sul territorio 21
L'esperienza francese delle SEM 25
1. Urbanistica imperativa, urbanistica operativa e azione fondiaria 29
I Caratteri delle Stu 30
1. I presupposti 31
2. Contenuti eventuali.....31
3. Gli elementi caratterizzanti 32
La società di trasformazione urbana quale strumento di urbanistica "consensuale".....36
La normativa nazionale in materia di Stu 41
Trasformazione urbana 43
1. La pianificazione urbanistica 50
2. La programmazione.....52
I programmi complessi, gli strumenti della trasformazione e le Stu.....54
1. La fase preliminare: la progettazione urbanistica.....56
2. La fase operativa: i compiti delle Stu 58
3. La fase operativa: la scelta del socio privato 59
Il socio privato come partner della trasformazione.....67
Contenuti della circolare 11 dicembre 2000 n. 622: una guida all'applicazione della norma 69
1. La circolare 11 dicembre 2000 n. 622 70
2. Le aree di intervento 72
3. La conformità urbanistica 75
4. Avvio dell'iniziativa 84
5. Individuazione degli immobili e costituzione delle Stu.....90

6. Fase dell'iniziativa: gli studi di fattibilità 101
7. L'acquisizione delle aree 108
8. Tra acquisizione “consensuale” degli immobili e “ricorso alle procedure di esproprio” 113
Soggetti Promotori 120
Aspetti soggettivi 129
1. Soci pubblici 130
2. Modalità di scelta dei soci privati 134
3. Affidamento del lavoro al socio 135
4. Partecipazione dei proprietari delle aree 143
5. Attività delle società 151
La commercializzazione 152
La possibilità di costituire le società di trasformazione urbana con lo strumento della società a responsabilità limitata 160

III. Il caso livornese 162
Il consumo di suolo nella L.R. 1/2005 e nuova PDL 282/2013 162
Il piano strutturale 163
Il piano strutturale nella legge regionale Toscana 166
Il dimensionamento 172
Livorno: area riconosciuta come “Nuovo Centro” 180
Il piano attuativo e lo sviluppo sostenibile 184
Il valore economico dell’intervento 185
Le linee guida della Stu 187
Porta a Mare SpA: Evoluzione Livorno porta a mare 189
Le fasi della realizzazione 191
Anagrafica della società 197

Conclusioni 204

Bibliografia 206
Giurisprudenza 214

Premesse

Le Società di trasformazione urbana, meglio conosciute sotto l'acronimo Stu, costituiscono un' ipotesi di partenariato istituzionale pubblico-privato, strumentale ad una migliore gestione del territorio. Esse danno corpo ad una sorta di *longa manus* della P.A. attraverso la quale dare attuazione alle scelte di pianificazione cristallizzate negli strumenti urbanistici. Tuttavia, la funzione delle Stu non si riduce ad una mera esecuzione delle previsioni contenute nei piani, ma a questo compito essenziale si associano ulteriori attività che rendono tali moduli societari particolarmente utili sotto il profilo di una efficace e razionale gestione dei servizi che investono il territorio. Si pensi all'attività di progettazione degli interventi da realizzarsi, alla commercializzazione delle aree riqualificate ed, infine, alla gestione, in senso stretto, di servizi pubblici che, a vario titolo, possono riguardare le zone interessate.

Con l'art.17, comma 59, della Legge 15 maggio 1997, n.127, il cui dettato è integralmente riprodotto dall'art. 120 del T.U. delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali (decreto legislativo 267/2000), vengono disciplinate le Società di Trasformazione Urbana. Queste sono società per azioni miste, costituite tra Comuni/Città metropolitane e privati, cui possono partecipare regioni e province e sono finalizzate a realizzare interventi di trasformazione urbana in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti, attraverso un'attività di:

a) acquisizione preventiva delle aree da trasformare,
b) progettazione,
c) realizzazione degli interventi,
d) commercializzazione delle aree riqualificate,

e) gestione anche degli eventuali servizi pubblici[1].

La norma in argomento, che viene a colmare una grave lacuna nella situazione italiana nella quale manca una tradizione consolidata di interventi di riqualificazione urbana, di riuso dell'esistente e di interventi di trasformazione integrata, si inserisce nel più ampio contesto normativo oramai consolidato quale è quello della esternalizzazione di attività, servizi e funzioni pubbliche[2].

Si tratta, in sintesi, di attribuire a soggetti privati competenze, fino a quel momento di pubbliche amministrazioni, che vengono esercitate con moduli di diritto privato in luogo dei tradizionali procedimenti amministrativi.

Gli Enti locali hanno colto l'opportunità di coordinare l'erogazione di servizi pubblici e la gestione urbanistica, attraverso le possibilità offerte dalla creazione di tali società, seguendo la comune tendenza all'esternalizzazione di attività, che, tradizionalmente sono sempre state svolte all'interno della pubblica amministrazione.

Infine tre sono i pilastri fondamentali su cui si può reggere la fortuna di questo istituto:

1. l'individuazione da parte dell'ente locale di un obiettivo ritenuto strategico per la collettività amministrata, ma al contempo non facilmente (e non in tempi brevi) raggiungibile con risorse autonome;
2. la consapevolezza che per il raggiungimento di tali obiettivi può risultare indispensabile il concorso dei privati;

---

[1] In Dottrina, sul tema si veda: G. Bergonzini, *Le società di trasformazione urbana (art. 17, comma 59, legge 127 del 1997)*, in *Riv. Giur. Urb*., 1997, p. 127 ss.; M. Breganze, *Le società di trasformazione urbana: prime note*, in *Riv. Giur. Urb*., 1997, p. 163 ss.; L. De Lucia, *Le società di trasformazione urbana nell'ordinamento italiano (comma 59 dell'art. 17 della Legge 15 maggio 1997, n. 127)*, in *Riv. Giur. Ed.*, 1998, p. 68 ss.; G. De Marzo, *Le società di trasformazione urbana*, in *Urb. e appalti*, 1997, p. 855 ss.; P. Mantini, *Le società di trasformazione urbana. Profili giuridici e organizzativi*, in *Riv, giur. Appalti*, 1997, p. 519 ss. e G. Pagliari,*Le società di trasformazione urbana*, in *Riv. Giur. Urb.*, 1998, p. 87 ss.

[2] In tal senso M. Dugato, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana*, in *Diritto Amministrativo, Riv. Trim.*, 3-4/1999, p. 512 ss.

3. il superamento, per ottenere tale concorso, di ogni pregiudiziale, non solo ideologica, al riconoscimento di un concreto vantaggio per i privati che sono chiamati a realizzare anche l'obiettivo pubblico.

I. Introduzione

Il problema del recupero e della riqualificazione urbana

All'interno della materia urbanistica assumono rilievo le problematiche complesse, con un risvolto anche dal punto di vista sociologico: dalle continue trasformazioni dei centri urbani, soprattutto quelli di grandi dimensioni, al degrado più o meno esteso in alcune zone con l'esigenza di un recupero delle stesse o un di mutamento di vocazione e d'uso. Si comprende così che tali temi coinvolgono profili complessi, talvolta anche interdisciplinari, facendo sì che la risoluzione di tali problemi richieda la collaborazione di diverse capacità e professionalità; inoltre le tematiche dell'urbanistica coinvolgono anche valori etico politici che obbligano spesso a delle scelte onerose.

L'attività di pianificazione del territorio urbano costituisce espressione della politica delle amministrazioni locali, quindi una delle funzioni più importanti degli Enti locali territoriali; allo stesso tempo si pretende che di sicuro affidamento siano i soggetti che con diversità di mansioni e ruoli intervengono nel procedimento pianificatorio e, successivamente, nell'attuazione ed esecuzione del piano.

All'interno di questa vasta materia è emerso il problema del recupero e della riqualificazione delle zone urbane in condizione di degrado e dei relativi piani. Con il tempo il tema del recupero e della riqualificazione ha assunto diverse connotazioni, passando da *pubblico interesse al recupero*[3] a qualcosa che ha che fare con le finalità di investimento da parte di finanziatori privati. L'evoluzione subìta dall'istituto relativo, va di pari

[3] F. Migliarese, *Piano di recupero del patrimonio edilizio,* in *Digesto disc. Pubbl.* XI, Torino1996, 164 ss

passo con l'evoluzione dell'ordinamento amministrativo e, nello specifico, con gli strumenti nati dalle leggi n. 142/1990 e n. 241/1990, con l'accordo di programma e le società a capitale pubblico maggioritario e minoritario. Gli strumenti più recenti e soprattutto le Società di trasformazione urbana oltrepassano l'ambito del recupero delle zone degradate per interessarsi non necessariamente ad aree inficiate dal degrado.
Si intuisce così l'utilità che si delinei un breve excursus dell'evoluzione normativa che ha interessato la materia prima di affrontare il tema delle Società di trasformazione urbana.

I precedenti:

1. Piani di recupero del patrimonio edilizio

Con la Legge del 5 agosto 1978, n. 457[4] capo IV (art 27-33) viene affrontata per la prima volta la problematica del recupero del patrimonio edilizio urbano in situazione di degrado ponendo delle norme generali per il recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente. L'art. 27 prevede che i comuni individuino *"... nell'ambito degli strumenti urbanistici generali, le zone ove, per le condizioni di degrado, si rende opportuno il recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente mediante interventi rivolti alla conservazione, al risanamento, alla ricostruzione e alla migliore utilizzazione del patrimonio stesso"*. Si tratta di una fase prodromica e indispensabile, ma non costituisce essa stessa il piano di recupero, la cui formazione avverrà nelle fasi successive al procedimento disciplinato dall'art. 28, ma legato imprescindibilmente alla delibera di individuazione dei suoli.
Rilevanti sono le previsioni dei vari tipi di intervento nell'art. 31,

[4] L'annotazione è anche in F. Migliarese *Piano di recupero ... cit. 164.*

(implicitamente abrogato dall'art. 3 del D.P.R. n. 380/2001) che pone distinzione tra gli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente (con l'enunciazione delle relative definizioni giuridiche):

a) manutenzione ordinaria;
b) manutenzione straordinaria;
c) restauro e risanamento conservativo;
d) ristrutturazione edilizia;
e) ristrutturazione urbanistica.

La volontà legislativa di favorire detti piani di recupero si evince attraverso la concessione delle agevolazioni creditizie previste dall'art. 16 della stessa legge (mutui a tasso agevolato).

Il procedimento da seguire per l'approvazione dei piani è stabilito dall'art. 28[5] che prevede la deliberazione del consiglio comunale con la quale vengono decise anche le opposizioni presentate al piano; è previsto quindi un iter semplificato, ma allo stesso tempo che garantisca le forme del contradditorio (la delibera infatti si pronuncia anche sulle opposizioni presentate al piano).

Rilievo ancora maggiore rivestono le disposizioni di tale Legge n. 457/1978 riguardante i soggetti legittimati alla formazione dei piani di recupero. Al comma 5 dell'art. 28 vengono individuati i soggetti legittimati all'attuazione di simili piani:

a) i proprietari singoli o consorziati; le cooperative edilizie di cui siano

---

[5] Per completezza si riportano i commi 2, 3 e 4 dell'art. 28 della Legge n. 457/78:
" 2. I piani di recupero sono approvati con la deliberazione del consiglio comunale con la quale vengono decise le opposizioni presentate al piano, [ed hanno efficacia dal momento in cui questa abbia riportato il visto di legittimità di cui all'articolo 59 della legge 10 febbraio 1953, n. 62]
3. Ove la deliberazione del consiglio comunale di cui al comma precedente non sia assunta, per ciascun piano di recupero, entro tre anni dalla individuazione di cui al terzo comma del precedente articolo 27 ovvero non sia divenuta esecutiva entro il termine di un anno dalla predetta scadenza, l'individuazione stessa decade ad ogni effetto. In tal caso, sono consentiti gli interventi edilizi previsti dal quarto e quinto comma del precedente articolo 27.
4.Per quanto non stabilito dal presente titolo si applicano ai piani di recupero le disposizioni previste per i piani particolareggiati dalla vigente legislazione regionale e, in mancanza, da quella statale."

soci i proprietari oppure da quelle a cui i soci abbiano conferito mandato all'esecuzione delle opere; le imprese di costruzione, condominii, IACP e consorzi fra associazioni temporanee fra detti soggetti[6] ; cooperative e loro consorzi.

b) i comuni direttamente o mediante convenzioni con i soggetti di cui alla lettera a), nei casi indicati nella numerazione che segue[7].

Concludendo questa succinta rassegna della disciplina *ex* Legge n. 457/1978, occorre ricordare che l'efficacia dei piani è subordinata alla condizione che detta approvazione, con la medesima delibera consiliare che decide sulle opposizioni, avvenga entro tre anni da quell'atto prodromico che è la delibera con la quale vengono individuate le zone di degrado[8].

---

[6] L'istituto delle associazioni temporanee di imprese è attinto dall'esperienza (e dalla disciplina) comunitaria (e nazionale da quella derivata) in materia di appalti pubblici.

[7] Art 28 comma 5. I piani di recupero sono attuati:a) dai proprietari singoli o riuniti in consorzio o dalle cooperative edilizie di cui siano soci, dalle imprese di costruzione o dalle cooperative edilizie cui i proprie tari o i soci abbiano conferito il mandato all'esecuzione delle opere, dai condomini o loro consorzi, dai consorzi fra i primi ed i secondi, nonché dagli I.A.C.P o loro consorzi, da imprese di costruzione o loro associazioni temporanee o consorzi e da cooperative o loro consorzi;b) dai comuni, direttamente ovvero mediante apposite convenzioni con i soggetti di cui alla lettera a) nei seguenti casi:1) per gli interventi che essi intendono eseguire direttamente per il recupero del patrimonio edilizio esistente nonché, limitatamente agli interventi di rilevante interesse pubblico, con interventi diretti;2) per l'adeguamento delle urbanizzazioni;3) per gli interventi da attuare, mediante cessione volontaria, espropriazione od occupazione temporanea, previa diffida nei confronti dei proprietari delle unità minime di intervento, in caso di inerzia dei medesimi, o in sostituzione dei medesimi nell'ipotesi di interventi assistiti da contributo. La diffida può essere effettuata anche prima della decorrenza del termine di scadenza del programma pluriennale di attuazione nel quale il piano di recupero sia stato eventualmente incluso.

[8] Di cui la dottrina ha sottolineato, talora con accenti critici, l'amplissima discrezionalità insieme con la carente formazione del procedimento, e la mancanza di una definizione di degrado edilizio: cfr. De Martin, *Strumenti giuridici e finanziari degli interventi di conservazione e recupero del patrimonio edilizio*, in Riv. Giur. Ed., 1979, II, 39 ss; Perongini, *I piani di recupero: aspetti procedimentali e sostanziali*, in Riv. Giur. Ed., 1982, II, 243 e 245 ss. ; Marotta, *Pianificazione urbanistica e discrezionalità amministrativa*, Padova 1988, 135. Per completezza si riportano i commi 2 e 3 dell'art. 27 della Legge n. 457/78: "2. Le zone sono individuate in sede di formazione dello strumento urbanistico generale ovvero, per i comuni che, alla data di entrata in vigore della presente legge ne sono dotati, con deliberazione del consiglio comunale [sottoposta al controllo di cui all'art. 59 della legge 10 febbraio 1953, n. 62] *(controllo soppresso dalla legge n. 127 del 1997)*.
3. Nell'ambito delle zone, con la deliberazione di cui al precedente comma o successivamente con le stesse modalità di approvazione, possono essere individuati gli immobili, i complessi edilizi, gli isolati e le aree per i quali il rilascio della concessione è

2. Programmi integrati di intervento e riqualificazione urbana

I programmi integrati di intervento (p.i.i.) sono disciplinati dall'art. 16 della Legge n. 179/1992 e da alcune sentenze della Corte Costituzionale. Come si evince dall'art. 16, comma 1[9], l'attenzione viene posta non tanto sul recupero ma sulla riqualificazione, non solo delle aree degradate ma del tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale. Viene prefigurato come ordinario l'apporto di privati in funzione di imprenditori e non solo di proprietari promotori, come si evince dal comma 2, in forza del quale *"soggetti pubblici e privati, singolarmente o riuniti in consorzio, o associati tra loro"* possono proporre al comune un programma integrato.

Il p.i.i. è caratterizzato da una pluralità di funzioni e dall'integrazione di diverse tipologie di intervento; vista la multifunzionalità dei programmi integrati ci si chiede se questi possano assolvere alle funzioni propriamente pianificatorie o rimangano circoscritti ad una dimensione progettuale (le caratteristiche appena descritte rimarcano una differenziazione con i normali strumenti urbanistici). Prevedendo l'ipotesi di contrasto dei p.i.i. con le previsioni degli strumenti urbanistici, stando a quanto disposto dal comma 4, tale contrasto è superabile attraverso l'approvazione previa pronuncia sulle osservazioni, conseguibile anche *per silentium* se la Regione rimane silente per oltre 150 giorni; da qui si potrebbe ricavare la conclusione di una fungibilità coi piani urbanistici veri e propri.

I commi 3 e 7 contenevano invece in prevalenza disposizioni sul procedimento da seguire per l'approvazione di questi programmi,

---

subordinato alla formazione dei piani di recupero di cui al successivo art. 28."

[9] Recita, testualmente, detto comma: «Al fine di riqualificare il tessuto urbanistico edilizio ed ambientale, i comuni promuovono la formazione di programmi integrati. Il programma integrato è caratterizzato dalla presenza di pluralità di funzioni, dall'integrazione di diverse tipologie di intervento, ivi comprese le opere di urbanizzazione, da una dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana e dal possibile concorso di più operatori e risorse finanziarie pubblici e privati».

prevedendo il silenzio assenso per la fase di competenza della Regione nel caso in cui entro il termine di 150 giorni dalla data di inoltro da parte del comune del programma, unitamente alle osservazioni, vi fosse omessa pronuncia da parte della stessa; ma la Corte Costituzionale è intervenuta con la pronuncia n. 93 del 19 ottobre 1992[10], a dichiarare costituzionalmente illegittimi i commi da 3 a 7 dell'art. 16. La motivazione, dietro la declaratoria di incostituzionalità, risiedeva nel fatto che, in base all'art. 117 Cost., il legislatore statale aveva violato competenze spettanti alle Regioni e ancora argomentando che il silenzio assenso può essere ammissibile in relazione a competenze amministrative dove il tasso di discrezionalità sia pressoché assente; nel caso specifico invece vi sono competenze pianificatorie di elevata discrezionalità.

All'opera di falcidie operata dalla Corte sono sopravvissuti i commi 8 e 9 contenenti disposizioni in ordine al finanziamento pubblico dei p.i.i., sono venute invece meno le disposizioni riguardanti il procedimento e altre norme sostanziali. C'è chi infatti ha sostenuto[11] al riguardo la figura dei p.i.i ritenendo che la disciplina sostanziale, che comunque è stata fatta salva, possa essere integrata con la disciplina degli strumenti urbanistici attuativi. Anche se l'opinione non manca di buoni argomenti, allo stesso tempo desta perplessità un istituto giuridico nato con una sua precisa fisionomia e che debba poi essere applicato facendo ricorso a disposizioni scritte in un altro contesto e con finalità almeno in parte differenti[12].

La cosa rilevante e che sicuramente permane dei p.i.i. è la massima apertura ai privati ed al relativo finanziamento per il raggiungimento di finalità prevalentemente pubbliche.

---

[10] Cons. Stato, 1992 , II, 1413.

[11] Stevanato, il *programma integrato di interventi nella Regione Veneto,* in *il diritto della Regione*, 1993, 561 ss.

[12] Sulla questione della sopravvivenza, o meno, dei p.i.i., la giurisprudenza non ha avuto modo di pronunciarsi ed invero, in una serie di cause riunite, era stato ben posto il quesito, ma il T.A.R. Veneto, sez. I, 9 marzo 1999, n. 279 ha accolto i ricorsi per la riconosciuta fondatezza di un'altra censura, di carattere assorbente.

3. Programmi di recupero urbano (p.r.u.)

Il tema del recupero urbano è stato riaffrontato dal legislatore con la "Disciplina dei programmi di recupero urbano" nell'art. 11 del D.L. 5 ottobre 1993 n. 398 convertito in Legge 4 dicembre 1993 n. 493.

L'art. 11, comma 2 afferma che i *"programmi di recupero urbano sono costituiti da un insieme sistematico di opere finalizzate alla realizzazione, alla manutenzione e all'ammodernamento delle urbanizzazioni primarie, con particolare attenzione ai problemi di accessibilità degli impianti e dei servizi a rete, e delle urbanizzazioni secondarie, alla edificazione di completamento e di integrazione dei complessi urbanistici esistenti, nonché all'inserimento di elementi di arredo urbano, alla manutenzione ordinaria e straordinaria, al restauro e al risanamento conservativo e alla ristrutturazione edilizia degli edifici"*. Da tale definizione normativa sembra emergere un ritorno alla concezione tradizionale legata al recupero o al carattere conservativo e restaurativo di questi interventi. In questa norma infatti a differenza di quella esaminata precedentemente (ex art. 16 della Legge n. 179/1992) non si parla più di riorganizzazione delle funzioni urbane, anche se permangono significative acquisizioni riguardanti i soggetti promotori; infatti anche i piani di recupero urbano sono il frutto di una *"proposta unitaria con il concorso di risorse pubbliche e private"*, soggetti pubblici e privati, anche associati tra loro.

Il procedimento è disciplinato dall'art. 11 comma 4, per il quale, ai fini dell'approvazione dei programmi di recupero urbano, il sindaco può promuovere la conclusione di un accordo di programma ai sensi dell'art. 27 della Legge n. 142/1990.

4. Le società di trasformazione urbana

Una volta presa la strada della "privatizzazione" questa viene ulteriormente portata avanti. Di ciò è dimostrazione l'istituzione delle "società di trasformazione urbana" (Stu) che vengono introdotte nel nostro ordinamento con l'art. 17, comma 59 della Legge 15 maggio 1997 n. 127.

I primi due periodi del comma 59 citano *"le città metropolitane e i Comuni, anche con la partecipazione della Provincia e della Regione, possono costituire società per azioni per progettare e realizzare interventi di trasformazione urbana, in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti. A tal fine le deliberazioni dovranno in ogni caso prevedere che gli azionisti privati delle società per azioni siano scelti tramite procedura di evidenza pubblica".*

Per quanto riguarda la veste giuridica si tratta, similmente a quanto previsto dall'art. 12 Legge n. 498/1992, di società per azioni, indicazione tassativa che esclude altri tipi societari[13], la veste giuridica è dunque la stessa. Si tratta inoltre di una società mista, cioè a capitale pubblico[14] e privato e non vi è condizione o limite alla composizione del capitale da parte dei soggetti, sia pubblici che privati, non figurando preclusione alcuna nella norma appena citata.

Per la costituzione delle società in esame, è necessaria preliminarmente una delibera del Consiglio Comunale, che indichi al suo interno le aree interessate dall'intervento. Per il reperimento di soci privati è previsto un procedimento a evidenza pubblica e l'assenza di disposizioni di dettaglio circa il procedimento da seguire per tale circostanza; questo può essere sostituito dalla disciplina reperibile nel regolamento inerente alle società

---

[13] Il rilievo è pure in Cammelli - Ziroldi, *le società a partecipazione pubblica nel sistema locale,* II ed., Rimini 1999, cit. 470, i quali sottolineano pure l'assenza di indicazioni sul capitale minimo richiesto per la costituzione, rilevandone l'incongruenza e l'irrazionalità.

[14] Posti di fronte al dubbio se sia da ritenere ammissibile la società di trasformazione urbana a capitale maggioritario, i primi commentatori hanno optato per la risposta positiva: Bergonzini, *le società di «trasformazione urbana», in Riv. Giur. Urban.,* 1997, 139 ss; Breganze, *Le società di trasformazione urbana: prime note, ivi, 171.*

miste, richiamanti nella sostanza, le regole riguardanti l'appalto di servizi di cui al D.Lgs. n. 157/1995[15]. Siamo di fronte al finanziamento privato con finalità pubbliche. Le Stu vengono costituite sempre su iniziativa del comune che ha la facoltà di associare all'iniziativa anche altri soggetti, ovvero Regione e Provincia. Il fondamentale ruolo assolto dal comune si spiega in quanto le competenze primarie, in materia di edilizia e urbanistica, spettano proprio ai Comuni mentre la partecipazione degli altri due soggetti, Regioni e Province, è giustificata dalle significative competenze possedute in ambito urbanistico delle stesse. Le società ora in esame sono maggiormente assimilabili alle S.p.A di diritto privato.

Confrontando le S.p.A in esame con i programmi di recupero urbano ex art. 11 D.L. n. 398/1993, si nota come l'ambito di intervento delle Stu è più esteso rispetto a quello riguardante l'art. 11 cit. che attiene, come precedentemente enunciato, ad interventi conservativi. Inoltre l'art. 17 comma 59 nelle finalità per le quali i Comuni possono promuovere la costituzione della Stu inserisce chiaramente oltre alla realizzazione, anche la progettazione; ma allo stesso tempo il campo di operatività delle società di trasformazione è più rigido, essendo legato all'attuazione degli strumenti urbanistici[16].

Un' ulteriore differenza consiste nel fatto che nel p.r.u ex art. 11 non è contemplata la costituzione di società miste ma, in tal caso sono gli stessi soggetti interessati, pubblici o privati, che si fanno direttamente promotori dei programmi stessi, nel caso anche associandosi tra loro. L'ultima rilevante differenza è contenuta nell'art. 11 dove i programmi di recupero urbano riguardano specifici interventi, previsti in ciascun programma; nelle Stu invece si prevede ordinariamente la costituzione, quale struttura non temporanea, per poter realizzare tutta una serie indefinita di interventi

[15] Opinione di Cammelli - Ziroldi, *op. cit.* 473.

[16] Martini, *le società di trasformazione urbana. Profili giuridici ed organizzativi* in *Riv. Trim. appalti,* 1997, 528.

attuativi del Piano Regolatore Generale nel tempo[17].

[17] *Il diritto della Regione, 1999,* pag. 555- 573

II. Le S.T.U.

Origine e peculiarità

Per un corretto inquadramento del tema delle Stu non possiamo non prendere in considerazione un suo aspetto nell'evoluzione in atto in tema "governo del territorio". Gli scenari sono sostanzialmente quattro:

a) Il decentramento amministrativo in atto

   Allo Stato compete fissare le regole e la promozione di programmi, mentre spetta Egli enti locali individuare e approvare progetti. Le amministrazioni locali devono, al fine di gestire nel modo migliore il proprio territorio, essere pronte ad esprimere capacità progettuali al loro interno.

b) Crescente complessità degli interventi da realizzare nelle aree urbane

   Si è assistito ad un passaggio da una concezione urbanistica concentrata sullo sviluppo del territorio ad una indirizzata alla riqualificazione delle aree urbane. Oggi infatti l'oggetto prevalente dell'urbanistica non è più l'incremento edilizio, bensì l'uso e la trasformazione del territorio. L'operazione di riqualificazione dell'esistente ha una complessità intrinseca e si presentano situazioni più complicate rispetto alle aree di espansione, con costi di intervento maggiori.

c) La sostenibilità ambientale

   Nel tempo lo sviluppo qualitativo è andato sostituendo lo sviluppo quantitativo, basandosi sul rispetto delle risorse ambientali (che per loro natura non sono rinnovabili). Lo sviluppo sostenibile si può definire sinonimo di sviluppo che coniuga l'esigenza di sviluppo del territorio con il rispetto dell'ambiente.

d) Concertazione pubblico - privato

Da un lato è emersa l'esigenza sempre più urgente da parte delle amministrazioni locali di reperire risorse in modo da poter attuare i propri programmi, dall'altro si è voluto superare i vecchi sistemi di gestione del territorio utilizzati, aventi natura prettamente vincolistica, imposti dalle amministrazioni nei confronti di soggetti privati operatori nel settore.

Tutta questa serie di fattori fanno si da implicare un passaggio decisivo per le amministrazioni; si ha un passaggio dalla mera gestione del territorio, all'attuazione programmata di strategie di sviluppo locale, con la conseguente necessità di strumenti, piani e programmi capaci di tenere in considerazione una molteplicità di fattori da quello urbanistico a quello socio - economico.

Nell'ultimo decennio abbiamo assistito al proliferare di una serie di strumenti urbanistici attuativi: p.r.u., PRUSST, Programmi Integrati, ecc. Questi strumenti però, pur rappresentando un bagaglio ordinario delle pubbliche amministrazioni, non sono rappresentative di un dato innovativo perché esclusivamente legate ad un canale finanziario; al contrario le società di trasformazione urbana rappresentano la più evoluta forma di urbanistica concertata.

La dottrina[18] si è molto interessata al tema "dell'amministrazione convenzionale" perché sul piano concettuale essa è la conseguenza diretta di un modo di concepire le relazioni tra amministrazione e cittadini[19] mentre, su un piano pratico, e in particolare con riferimento alla disciplina urbanistica, ricorrere a strumenti di partenariato pubblico privato si rivela

[18] F. Benvenuti, *Il ruolo dell'amministrazione nello Stato democratico contemporaneo,* in G. Marongiu, G. C. De Martin (a cura di), *Democrazia e amministrazione,* Milano, 1992, p. 197 ss., p. 13 ss; G. Greco, *Accordi e contratti della Pubblica Amministrazione tra suggestioni interpretative e necessità di sistema,* in *Dir. amm., 2002, p. 413 ss.*

[19] F. Benvenuti, *Il ruolo dell'amministrazione ... ,* cit., p. 22 che individua nella «compenetrazione tra Stato e cittadino il vero principio di democrazia».

talvolta indispensabile al perseguimento del pubblico interesse nel governo del territorio[20]. Si assiste ad una definitiva "consacrazione" dell'urbanistica consensuale, o anche per progetti, espressioni che, anche se identificano sostanzialmente gli stessi fenomeni, evidenziano le due distinte tendenze caratterizzanti le recenti innovazioni della legislazione urbanistica, con una predisposizione delle prescrizioni urbanistiche di essere oggetto di negoziazione e previsioni di singoli interventi, in contrapposizione alla logica rigida tipica dell'urbanistica per piani[21].

All'esigenza di una gestione razionale del territorio che assicuri uno sviluppo quantitativo delle aree urbane si aggiunge quella di trovare rimedi efficaci all'aggravarsi progressivo delle situazioni di degrado sia urbanistico che edilizio[22]. La riqualificazione urbana è ormai un obbiettivo prioritario delle moderne politiche urbane e questo grazie alla diffusa convinzione che il consumo di nuovo territorio inedificato sia ormai ammissibile solo nella misura in cui le aree già edificate o dismesse non possano essere oggetto di riconversione.

Nell'ambito del sempre più rilevante campo delle società miste per la gestione di funzione e servizi locali[23] non si può dubitare che le Società di trasformazione urbana abbiano assunto un ruolo sempre maggiore. La novità della Stu sta nel fatto che mentre nell'esperienza delle Società per la gestione dei servizi pubblici, la società deriva dal progetto da realizzare, nelle Stu il problema stesso è generatore della società. Di seguito alcuni esempi di problematiche che coinvolgono le Stu:

---

[20] A. Chierichetti, *Moduli consensuali nella concertazione urbanistica,* in *Riv. giur. edil.*, 2002, II, p. 282.

[21] La contrapposizione tra urbanistica per piani e urbanistica per progetti viene ripresa da V. Mazzarelli, *L'urbanistica e la pianificazione territoriale,* in S. Cassese, *Trattato di diritto amministrativo*, parte speciale, tomo IV, Milano, 2003, 2 ed., p. 3335 ss.

[22] P. Urbani, *La riconversione urbana dallo straordinario all'ordinario,* in E. Ferrari, *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato, Atti del terzo Convegno Nazionale A.I.D.U.,* Milano, 2002, p. 237 ss.

[23] G. Storto, *Le società di trasformazione urbana, contesto legislativo, caratteri, profili giuridici e problematiche applicative. Le modalità di attuazione nell'esperienza di 11 Comuni*, ed. de Il Sole24Ore - Edilizia ed Urbanistica.

a) Eliminazione del degrado urbanistico e sociale;
b) Ricostruzione delle funzioni urbane di quartieri abbandonati;
c) Provvedere a migliorare il disagio abitativo;
d) Riunire alla città aree emarginate;
e) Fare in modo da ristabilire opportunità occupazionali o attività economiche.

Queste o altre necessità suscitano l'idea di dare avvio ad un progetto di rigenerazione urbana mediante la costituzione di una società in grado di realizzarlo. Tale modello gestionale ha destato l'interesse dei Comuni, che riscontrando notevoli difficoltà attuative, ha visto nelle Stu uno strumento dalle vaste potenzialità, messo a disposizione degli enti comunali per intervenire in aree urbane consolidate.

A differenza di altri paesi europei in Italia non esiste una tradizione consolidata di interventi di trasformazione integrata, di riuso dell'esistente e di riqualificazione urbana. In verità, vi sono stati numerosi interventi legati a tali bisogni ma, unicamente dal punto di vista operativo, che hanno prodotto una prassi procedurale che però non si è tradotta in forme ordinarie di intervento sulle aree urbane[24].

Dopo questo excursus arriviamo alla Legge 15 maggio 1997 n. 127 art. 17, comma 59, la Legge Bassanini - bis che introduce nel nostro ordinamento la possibilità per le città metropolitane e per i Comuni, con la partecipazione anche della Provincia e della Regione, di costituire S.p.A. per la progettazione e la realizzazione di interventi di trasformazione urbana, in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti. Il disposto normativo trasfuso nell'art. 120 del D.Lgs 18 agosto 2000, n. 267, viene successivamente modificato dall'art. 44 della legge 1 agosto 2002, n. 166.

Il legislatore ricorrendo alla costituzione di società per azioni, è andato a

[24] G. Storto, *Le società di trasformazione urbana, contesto legislativo, caratteri, profili giuridici e problematiche applicative. Le modalità di attuazione nell'esperienza di 11 Comuni*, ed. de Il Sole24Ore - Edilizia ed Urbanistica.

confermare la tendenza legislativa degli ultimi tempi, volta all'incentivazione del ricorso a figure giuridiche privatistiche per l'espletamento dell'attività dell'amministrazione a livello locale[25].

La norma interviene a colmare una grave lacuna esistente nella situazione italiana, carente di una tradizione consolidata negli interventi di riqualificazione urbana, di riuso dell'esistente e di interventi di trasformazione urbana[26]. Le Stu nascono sulle orme delle societè d'economie mixte francesi (SEM), con lo scopo di realizzare importanti interventi di trasformazione e recupero urbano, grazie alla capacità del modello societario di fungere da ricettore di risorse sia finanziarie che professionali[27].

Il legislatore così facendo mette a servizio degli enti locali un nuovo strumento operativo per un miglior raggiungimento dell'interesse pubblico coinvolgendo capacità finanziarie e imprenditoriali di professionisti privati attrezzati allo scopo[28].

Ambiti di applicazione delle Stu accanto alle grandi aree urbane, potrebbero anche essere i comuni di media e ridotta dimensione demografica, purché l'importanza dell'intervento e l'entità dei finanziamenti rendano l'operazione particolarmente difficile per l'Amministrazione comunale, se, svolta nelle forme ordinarie. È opportuno precisare che tali società non svolgono un compito di supplenza delle amministrazioni pubbliche; il ruolo del comune infatti non viene soppresso ma rimane sempre il protagonista decisionale, sia per quel che riguarda gli indirizzi strategici, sia nelle fasi

---

[25] G. Bergonzini, *Le società di trasformazione urbana (art. 17, comma 59, Legge n. 127/ 1997)*, in *Riv. giur. urb.* n. 1-2/1997, p. 125.

[26] M. Dugato, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana*, in Dir. amm., n. 3 - 4/1999, 513; L. Cesarini, *Le società di trasformazione urbana: profili giuridici*, in Diritto&Diritti, 2/9, giugno 2002.

[27] M. Dugato, *Le società per la gestione dei servizi pubblici locali*, in Giornale di Diritto Amministrativo, Quaderni 3, IPSOA, 2001, p. 75.

[28] G. Manzi, *Più tutela con le società di trasformazione urbana*, in Guida al Diritto, n. 5/97, p. 157.

operative[29].

Le norme in materia sono scarne[30], delineando un modello dalla fisionomia incerta tale da costringere gli interpreti a riflettere sulla necessità di colmare lacune e riflettere sulla sua portata giuridica per consentire così una piena applicazione. La sinteticità della disciplina, è stato osservato, fa leva sul fatto, che trattandosi di istituti di diritto privato, sia più opportuno fissare poche regole lasciando così il completamento all'autonomia negoziale dei privati[31].

Concludendo, gli Enti locali hanno la facoltà di ricorrere agli strumenti di diritto pubblico disciplinati dall'ordinamento; il ricorso al coinvolgimento anche di privati, è rivolto all'efficacia e all'efficienza, ulteriore risorsa a cui poter fare ricorso per dare concretezza alle proprie scelte programmatorie[32].

L'intervento pubblico sul territorio

Nella seconda metà del secolo scorso, la crescita urbana e lo sviluppo insediativo delle città hanno causato una modificazione nelle trasformazioni territoriali, accompagnata da evoluzioni degli stili di vita, creando nuove e diverse esigenze. Accanto a questo sviluppo occorreva anche una contestuale evoluzione normativa da cui poi si sono generate nuove modalità di intervento. Lento e non ben coordinato, anche se rilevante è stato il mutamento delle modalità di pianificare la città e di gestire le trasformazioni, anche se le trasformazioni urbane venivano sempre concepite culturalmente come peso degli interventi attuativi ad iniziativa pubblica.

---

[29] G. Storto, *Le società di trasformazione urbana e governo del territorio,* in AA.VV., *Le società di trasformazione urbana,* a cura di G. Storto, Il Sole24Ore, 16-17, 2004.
[30] A. Bultrini, *Le società di trasformazione urbana,* in Comuni in rete, n. 9/2002, p. 39.
[31] F. Mazzonetto, *Le società di trasformazione urbana, aspetti problematici di utilizzo anche alla luce delle nuove tendenze legislative,* in Dir. Regione, n. 2-3/2002, p. 301.
[32] G. Manzi, *Più tutela con le società di trasformazione urbana,* cit. 157.

I bisogni di una collettività hanno sempre influenzato lo sviluppo sia legislativo che l'intervento pubblico che ad essa si è adeguato. Ripercorrendo velocemente le fasi dell'evoluzione dell'intervento pubblico si possono evidenziare i seguenti momenti:

a) Nell'immediato dopo guerra vi era l'esigenza di ricostruire e procedere alla produzione di nuove case. Il legislatore ha provveduto a questa necessità con una serie di leggi speciali, e la caratteristica dell'intervento pubblico è stata rivolta alla produzione di nuove case, o anche attraverso la riparazione dei danni di guerra;
b) Gli anni '60 - '70 hanno assistito ad una fase di crescita industriale e di espansione urbana. Le leggi di cui si avvertiva la necessità erano quelle rivolte a regolare lo sfruttamento del territorio, come la n. 167 del 1962 oppure la n. 865 del 1971, tendenti a dare continuità ed organicità all'intervento pubblico, il quale possiede i connotati dell'espansione edilizia, grazie alla produzione massiccia di case.
c) Negli anni '80, considerando soddisfatto l'impellente bisogno quantitativo, cominciano ad affiorare esigenze qualitative e la qualità della vita; lentamente si comincia a riflettere e capire che il territorio non può essere sfruttato per sempre, all'infinito, né si possono trascurare la ricchezza e i valori composti dal patrimonio esistente. Siamo comunque ancora agli interventi a scala edilizia, interventi talvolta massicci e di emergenza come quelli per gli sfratti. Le leggi di riferimento sono quelle quadro come la n. 457 del 1978 (che definisce per la prima volta il recupero); l'intervento pubblico è rivolto meno verso l'espansione e di più verso il patrimonio esistente. Ad esempio le stesse leggi per l'emergenza sfratti, consentono l'acquisto di alloggi già esistenti in sostituzione alla costruzione di nuovi alloggi;
d) Il vero salto di qualità lo abbiamo negli anni '90, terminata la cultura dell'espansione, e con il passaggio dell'intervento pubblico dalla scala edilizia a quella urbana. Adesso la qualità della vita, l'integrazione

urbana e sociale, la tutela ambientale e l'incremento occupazionale sono considerate tutte come esigenze primarie, dando così luogo ad una produzione legislativa e normativa anche con leggi quadro come ad esempio la n. 179 del 1992, la n. 493 del 1993 e la n. 109 del 1994; inoltre vi è la legislazione sulla razionalizzazione della Pubblica Amministrazione riguardante i nuovi strumenti di intervento (ad esempio la n. 241, la n, 142, il D.Lgs n. 29, ecc.). Si passa da un intervento pubblico sulla casa alla residenza; l'abitare è adesso inteso in un'accezione più ampia, la qualità adesso riguarda il recupero e la riqualificazione urbana, vengono ad esistere nuovi rapporti pubblico-privati, l'intervento viene esplicato attraverso programmi complessi. Questa ultima tappa evolutiva è stata influenzata dalle politiche urbane comunitarie e anche delle loro politiche di rivitalizzazione della città, un esempio è Urban.

Grazie a questo processo molte sono state le svolte innovative, si è assistito al passaggio dalla necessità di quantità della produzione all'esigenza della qualità, dalla massima valorizzazione ed esaltazione del nuovo alla riappropriazione di valori urbani ed ambientali, passaggio dalla fase dello sfruttamento del territorio fino all'apprezzamento culturale del concetto di recupero, riqualificazione dell'esistente e anche della tutela ambientale. L'innovazione più rilevante è quella avvenuta a partire dagli anni '90, con lo svilupparsi di programmi complessi di intervento e degli strumenti ad essi connessi.

Anche il concetto stesso di trasformazione urbana nasce qui, proprio dall'evoluzione dell'intervento pubblico e dal suo passaggio dall'edilizia all'urbanistica, con la nascita e lo svilupparsi di programmi complessi. E' da questi programmi che bisogna partire per comprendere la società di trasformazione urbana. Due sono principalmente i fattori che argomentano questa considerazione:

1. Gli unici finanziamenti pubblici destinati alla promozione delle Stu

promanano dalla Legge 8 febbraio 2001 n. 21 art. 7, la stessa che finanzia i programmi complessi, i programmi innovativi nell'ambito urbano art. 4 entrambe rivolte alla riduzione del disagio abitativo (nella sua accezione prima delineata).

2. Nella circolare interpretativa del ministero si dice che *"la norma che introduce le Stu va collocata in un contesto nel quale è ampiamente riconosciuto lo iato riscontrabile fra l'esigenza di intervenire nei necessari processi di riqualificazione delle città contemporanea e la disponibilità di strumenti di intervento adeguati alla complessità delle situazioni"*.

Occorre fare un'ulteriore precisazione sui programmi urbani complessi che si intrecciano con il tema della Stu.

I programmi urbani complessi riguardano interventi sul territorio in definiti ambiti urbani, quali ad esempio la riqualificazione di zone urbane degradate, la dotazione di infrastrutture, l'integrazione funzionale, interventi volti a ridurre la marginalità di quartieri pubblici e perseguimento dello sviluppo sostenibile. Questi programmi sono caratterizzati da una complessità di composizione poiché riguardano una pluralità di soggetti e di funzioni, la contemporanea presenza di risorse private e pubbliche, andando così ad incidere sulla riorganizzazione di una parte della città. Per la loro attuazione sono fondamentali i seguenti elementi: la concertazione della programmazione, il partenariato istituzionale con le parti sociali ed economiche e la partecipazione dei cittadini alle scelte.

La logica strumentale delle Stu è basata sul dibattito inerente agli interventi di trasformazione urbana da porre in atto e gli strumenti idonei a realizzarli, non è possibile quindi prescindere dal tema dei programmi complessi, poiché si tratta di investimenti con forte valenza strategica ai quali fa riferimento il ragionamento logico strumentale che sta dietro le Stu, ancor

prima della stessa circolare esplicativa del Ministero[33].

L'esperienza francese delle SEM

È stato osservato che il nostro modello avrebbe, all'interno del quadro normativo europeo, diretta discendenza dalle SEM *(sociètès d'èconomie mixte d'amènagement urbain)*[34]. La Stu, protagonista dell'attività esecutiva della pianificazione territoriale, trova referente immediato nell'esperienza delle SEM locali.

Le nostre società di trasformazione urbana pur riproducendo lo schema giuridico e l'ambito operativo delle società d'oltralpe, essendo state concepite in un contesto storico e giuridico - economico differente, presentano tratti e struttura peculiari[35]. La vicenda delle SEM è legata all'evolversi storico, economico della Francia[36]. Gli Enti locali, per la prima volta furono autorizzati a partecipare a società commerciali con i D.L. Poincarrè 5 novembre 1926 e 28 dicembre 1926.

La grande diffusione delle SEM avvenne dopo la seconda guerra mondiale, lo Stato ne promosse la formula per la urgente necessità di trasformare e

---

[33] P. Monea, E. Iorio, D. Gimigliano, *Le società di trasformazione urbana, Prospettive urbane, profili giuridici, schemi applicativi,* ed. Halley, 2005, p. 21-24.

[34] A. Arona, *In città S.p.A. miste alla francese,* in Il Sole24Ore, 23 aprile 1997, n. 111, p. 18; A. Fiale, *Diritto Urbanistico,* ed. Giur. Simone, 2002, p. 806; M. Dugato, *Le società per la gestione dei servizi, pubblici locali,* cit. 75; S. Stanghellini, *Soltanto un primo passo un primo passo verso la riforma urbanistica,* in Edilizia e Territorio, n. 17, 1997, p. 18; G. Bergonzini, *Le società di trasformazione urbana tra acquisizione "consensuale" degli immobili e "ricorso alle procedure di esproprio",* cit. 268, nota 3; M. Breganze, *Le società di trasformazione urbana: prime note,* in Riv. giur. urb., n. 1-2/97, p. 170; S. Nicodemo, *Società locali per la gestione dei servizi e realizzazione di infrastrutture: dalla Legge 142/90 alla Legge 127/97,* cit. 661; E. Li Puma, *Le società di trasformazione urbana: strumento flessibile per urbanistica e project financing,* in www.servizilocali.com, 1/5; R. Marraffa, *Senza iniziativa privata niente trasformazione urbana,* cit. 5/6.

[35] M. Dugato, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana,* cit. 512.

[36] L. De Lucia, *Brevi cenni sulle società locali di economia mista di trasformazione urbana nell'ordinamento francese,* in Dir. Economia, n. 1/98, 43; L. De Lucia, *Le società di trasformazione urbana nell'ordinamento italiano (il comma 59 dell'art. 17 della Legge 15 maggio 1997 n. 127),* cit. 69 - 70, nota n. 10.

ricostruire il tessuto urbano, e anche per la necessità di dover sostenere operazioni con un elevato rischio finanziario. I soggetti pubblici poterono creare organismi pubblici per gli interventi di trasformazione urbana, grazie al D.L. 10 novembre 1954[37]. Anche i Comuni successivamente con il decreto 20 maggio 1955, furono ammessi a partecipare a finanziamenti ad imprese private per realizzare interventi di interesse pubblico[38]; infine è stata riconosciuta tale facoltà anche per Province e Regioni con i decreti 5 ottobre 1957, 11 maggio 1959, 9 ottobre 1959[39]. Dopo vari interventi normativi, queste società sono state riformate ed assoggettate con la Legge n. 83-597 del 1983 al diritto comune[40]. Dopo decenni di intenso sviluppo negli anni '70 e '80, questo sistema sta oggi conoscendo una profonda crisi iniziata nei primi anni '90[41].

Premesso che le SEM possono espletare varie funzioni (possono realizzare operazioni di trasformazione urbana e costruzioni, erogare servizi pubblici a carattere industriale e commerciale o altre attività di interesse generale)[42], occorre soffermarsi sulle SEM *d'amènagement urbain*, la cui specifica funzione è quella di pianificazione, costruzione, e rinnovo urbano[43].

Alle SEM si sono, come già detto, ispirate le Società di Trasformazione Urbana, anche se la normativa italiana ha rielaborato autonomamente tale istituto. Le società di economia mista vengono disciplinate dalla legge 7 luglio 1983, n. 597 (ora previsto dal codice generale delle collettività

---

[37] L. De Lucia, *Brevi cenni sulle società locali di economia mista di trasformazione urbana nell'ordinamento francese,* cit., 45.

[38] S. Nicodemo, *Società locali per la gestione dei servizi e realizzazione di infrastrutture: dalla Legge 142/90 alla Legge 127/97,* cit., 661

[39] L. De Lucia, , *Brevi cenni sulle società locali di economia mista di trasformazione urbana nell'ordinamento francese,* cit., 46.

[40] S. Nicodemo, *Società locali per la gestione dei servizi e realizzazione di infrastrutture: dalla Legge 142/90 alla Legge 127/97,* cit. 661

[41] A. Arona, Le *SEM francesi braccio operativo della P.A.,* in Edilizia e Territorio, n. 17, 1997, p. 15

[42] L. De Lucia, *Brevi cenni sulle società locali di economia mista di trasformazione urbana nell'ordinamento francese,* cit., 49.

[43] AA.VV., *Intervento pubblico nei processi di urbanizzazione,* Giuffrè, 1984, p. 51; L. De Lucia *L'esperienza francese delle SEM,* cit., p.35.

territoriali all'art. 1521-1); poi successivamente integrata e modificata. Nell'ambito delle loro competenze stabilite per legge le Regioni, i Dipartimenti e i Comuni possono costituire società di economia mista cui partecipino anche soggetti privati per realizzare operazioni di costruzione, di trasformazione o per erogare servizi pubblici a carattere commerciale e industriale o per altre attività di interesse generale[44].

La caratteristica delle società di trasformazione urbana francese, costituite su iniziativa dei Comuni, riguarda il capitale: la maggioranza del capitale deve essere in mano pubblica (50 - 80%) e il capitale dei i soci privati deve costituire almeno il 20% del capitale[45]; normalmente la quasi totalità del capitale sociale viene sottoscritto da soggetti pubblici come ad esempio Comune, enti statali e camere di commercio[46]. Nell'esperienza francese il legislatore ha previsto la possibilità di operare anche diversamente dal piano regolatore[47].

Il modello nazionale[48] si differenzia da quello francese, da una parte per l'assenza di vincoli alla partecipazione del privato[49] e dall'altra per il necessario rispetto dei piani urbanistici[50]. Si tratta di una società mista, che non deve essere necessariamente a prevalenza pubblica ed in cui la competenza per la costituzione è del Consiglio comunale[51].

---

[44] G.. Storto, *Le società di trasformazione urbana e governo del territorio,* in AA.VV., *Le società di trasformazione urbana,* a cura di G. Storto, Il Sole24Ore, 2004, p.35

[45] A. Arona, Le *SEM francesi braccio operativo della P.A.,* in Edilizia e Territorio, n. 17, 1997, cit., 15; G. Mengoli, *Manuale di diritto urbanistico,* Giuffré, 2003, cit., 396; L. De Lucia, *Brevi cenni sulle società locali di economia mista di trasformazione urbana nell'ordinamento francese,* cit., 48.

[46] A. Arona, *Ruolo incerto per i proprietari nelle società miste di trasformazione,* in Edilizia e Territorio, n. 17, 1997, p. 14.

[47] G. Mengoli, *Manuale di diritto urbanistico,* cit., 396.

[48] L'art. 120 T.U.E.L., come modificato dall'art. 44 della legge n. 166/2002.

[49] S. Stanghellini, *Soltanto un primo passo verso la riforma urbanistica,* cit., 19.

[50] A. Mascolini, *S.p.A. miste per l'urbanistica. Progetteranno interventi per la trasformazione.,* in ItaliaOggi, 25 aprile 1997, p. 19; M. Valero, *Un'opportunità per i comuni: la promozione delle società di trasformazione urbana (art. 120 T.U.E.L.),* in Nuova Rassegna, n. 12/2001, cit., 1409, nota 3.

[51] M. Valero, *Un'opportunità per i comuni: la promozione delle società di trasformazione urbana (art. 120 T.U.E.L.),* cit., 1409, nota 3.

Inoltre la maggioranza del capitale azionario deve essere sempre conservato nelle SEM, ad opera degli Enti locali[52]. Per quanto riguarda i criteri di scelta del socio privato anche qui si ha una differenziazione tra le due società, perché nelle Stu questi devono essere scelti con procedure di evidenza pubblica[53], cosa non prevista nel diritto francese; i soci in genere sono società di progettazione, società di promozione immobiliare, e banche[54].

Mentre l'esperienza francese si inseriva in un contesto normativo, coerente ed unitario e collaudato negli anni, la nostra Stu, ulteriore novità in materia di società a partecipazione pubblica locale, sconta la frammentarietà della disciplina, trovandosi tra la specialità della norma del caso concreto, sullo sfondo l'impianto codicistico e la concorrenza di altri modelli di diritto privato[55]. Ancora si assiste ad una continua inserzione di spezzoni innovativi nell'organizzazione del territorio, senza però provvedere ad una generale revisione della materia urbanistica[56].

In Europa, alla fine degli anni '70 si è assistito all'abbandono della fase di espansione per entrare in quella di trasformazione; tutti gli Stati allora si sono affrettati a modificare l'ordinamento urbanistico, facendo entrare sulla scena nuovi soggetti portatori di interessi pubblici ma operanti secondo le regole del diritto privato. Nel nostro paese, però, nonostante le innovazioni internazionali siano state diffuse attraverso ricerche, convegni, e pubblicazioni, nessuna svolta si è avuta sia sul piano legislativo che operativo[57].

---

[52] S. Nicodemo - D. Senzani, *Società di trasformazione urbana,* cit., 61.

[53] A. Arona, Le *SEM francesi braccio operativo della P.A.,* in Edilizia e Territorio, n. 17, 1997, cit., 15; Valero, *Un'opportunità per i comuni: la promozione delle società di trasformazione urbana (art. 120 T.U.E.L.),* cit., 1409, nota 3; S. Stanghellini, *Soltanto un primo passo verso la riforma urbanistica,* cit., 19.

[54] A. Arona, Le *SEM francesi braccio operativo della P.A.,* in Edilizia e Territorio, n. 17, 1997, cit., 15.

[55] M. Cammelli – A. Ziroldi, *Le società a partecipazione pubblica nel sistema locale,* Maggioli, 1999, cit., 469.

[56] C. De Albertis, *Ma è finita l'epoca dello Stato muratore,* in Edilizia e Territorio, n. 17, 1997, p. 17.

[57] S. Stanghellini, *Soltanto un primo passo verso la riforma urbanistica,* cit., 19.

Può essere definito dilettantesco, dal punto di vista della capacità di governare, l'introdurre innovazioni nella gestione del territorio, senza una generale revisione della materia urbanistica. Tale modo di operare si traduce in interventi legislativi che si trasformano in deroghe oppure regimi speciali che però lasciano inalterato un precario regime ordinario[58].

1. Urbanistica imperativa, urbanistica operativa e azione fondiaria

Nel diritto urbanistico francese si distinguono tre aspetti funzionali: l'urbanistica imperativa, quella operativa e l'azione fondiaria.

L'urbanistica regolamentare, o imperativa, individua gli obiettivi verso i quali devono tendere le trasformazioni del mondo fisico, ed è costituita dagli strumenti urbanistici.

L'urbanistica operativa è l'insieme delle operazioni e delle procedure di attuazione dei piani urbanistici[59]. Essa può essere sia ad iniziativa privata che pubblica. Nell'esperienza francese, l'espressione urbanistica operativa designa *"l'insieme delle azioni intraprese dagli enti pubblici o loro mandatari in vista dell'attuazione degli strumenti urbanistici"*[60]. Essa è costituita dalla disciplina delle operazioni di trasformazione urbana.

Queste operazioni vengono definite dall'art. L 300-1 del codice urbanistico come *"... aventi la finalità di mettere in opera un progetto urbano, una politica locale dell'abitato, di organizzare il mantenimento, l'espansione o l'accoglimento di attività economiche, di favorire lo sviluppo del tempo libero e del turismo, di realizzare opere collettive, di lottare contro l'insalubrità, di permettere il rinnovo urbano, di salvaguardare o valorizzare il patrimonio costruito o non costruito e gli spazi naturali".*

Infine vi è l'azione fondiaria che si sostanzia nell'intervento pubblico sul

---

[58] R. Marraffa, *Senza iniziativa privata niente trasformazione urbana,* cit., 5 - 6.
[59] AA.VV., *L'intervento pubblico nei processi d'urbanizzazione, ed. Franco Angeli, 1984.*
[60] Y. Jegouzo e Y. Pittard, *Le droit de l'urbanism, Masson, 1980,* cit., 151.

mercato fondiario[61] con la finalità duplice di regolamentazione del mercato delle aree e della messa a disposizione delle aree andando a beneficio del soggetto attuatore.

Ai fini di quello che ci interessa, la peculiarità dell'ordinamento francese non consiste tanto nella previsione di società miste nell'ambito delle trasformazioni urbane, quanto nella dettagliata disciplina degli istituti di urbanistica operativa, e di operazioni caratterizzate almeno per le trasformazioni a iniziativa pubblica, dalla simultanea presenza di uno strumento attuativo e di un soggetto attuatore; tra i soggetti attuatori sono previsti proprio le società di economia mista. Detto in altri termini il dato importante è rappresentato dagli strumenti urbanistici a cui le SEM sono chiamate per attuarle, in particolare si tratta delle ZAC (*zone d'amenagement concertè*).

Senza entrare nel dettaglio delle procedure di cui la ZAC si compone si vuol evidenziare solo che essa è sostanzialmente una procedura di trasformazione urbana polivalente e si caratterizza per essere uno strumento giuridico e finanziario di intervento flessibile permettendo così, alle collettività pubbliche, la trasformazione di ogni tipo di area riportabile all'interno della categoria dell'urbanistica operativa, ovvero alla concretizzazione della politica di urbanistica[62].

I Caratteri delle Stu

Nel 1996 a Pisa per iniziativa dell'amministrazione comunale si svolsero tre seminari tra amministratori e specialisti per ricercare le ragioni della crisi dell'urbanistica italiana. Il contesto europeo era tutto un fiorire di

---

[61] F. Bastianelli, *I suoli dell'Europa,* Bologna, 1981; M. Marcelloni, *Il regime dei suoli in Europa,* ed. Franco Angeli, 1987.

[62] G. Storto, *Le società di trasformazione urbana, contesto legislativo, caratteri, profili giuridici e problematiche applicative. Le modalità di attuazione nell'esperienza di 11 Comuni,* ed. de Il Sole24Ore - Edilizia ed Urbanistica. p. 35 - 36.

iniziative volte al rinnovo e alla riqualificazione urbana, mentre nel nostro paese la situazione era piuttosto statica. Alcune delle domande che si posero diversi urbanisti, economisti, funzionari pubblici, giuristi, amministratori nel 1996 nel corso dei seminari pisani, riguardarono le cause profonde del perché la situazione italiana fosse così differente, se ci fosse necessità di leggi nuove e quali fossero i tempi necessari per prendere una decisione. La risposta fu una proposta presentata nel febbraio del 1997 prima a Pisa, poi a Roma, dal Gruppo Verde alla Camera dei deputati. Tale proposta fu ufficializzata come emendamento alla Bassanini - Bis e divenne legge (art. 17, comma 59, della Legge 127/1997).

1. I presupposti

Il confronto con i casi dei paesi esteri riporta quasi sempre dati in cui la situazione dell'Italia comporta grandi divari in termini di costi delle realizzazioni, delle aree, delle prestazioni e di prezzi, oltre che dell'incertezza dei tempi. Tutto ciò scoraggia "gli imprenditori" e incoraggia gli "speculatori".

2. Contenuti eventuali

La nuova norma può essere scomposta nei seguenti fondamentali passaggi:

a) Le società sono costituite da Comuni, città metropolitane, con la partecipazione di Province e regioni;
b) Le società servono per progettare e realizzare interventi di trasformazione – riqualificazione urbana in attuazione di strumenti urbanistici vigenti;
c) Con procedure di evidenza pubblica vengono scelti gli azionisti privati;
d) Le società provvedono alla preventiva acquisizione delle aree, alla

trasformazione, alla commercializzazione;

e) Le acquisizioni avvengono tramite esproprio o consensualmente;
f) Con delibera del consiglio comunale è individuato l'ambito di intervento;
g) L'individuazione delle aree di intervento anche se non interessate da opere pubbliche equivale a dichiarazione di pubblica utilità;
h) Alla società possono essere concesse le aree di proprietà degli enti locali;
i) I rapporti tra società ed Enti locali sono disciplinati da una convenzione.

3. Gli elementi caratterizzanti

In sede di redazione della circolare dell'11 dicembre 2000 a firma del Ministro dei Lavori pubblici Nesi e predisposta dalla Direzione generale delle aree urbane e dell'Edilizia residenziale sono stati sviluppati alcuni aspetti che rimanevano da chiarire.

- *"Le società sono costituite da città metropolitane e Comuni con la partecipazione di regioni e Province."*

  L'Ente locale deve non solo decidere se avvalersi di questa possibilità operativa, ma anche specificarne gli scopi. Non essendo un ricorso automatico e generalizzato esso deve essere giustificato e motivato. È rilevante che si scelga di costituire la società per una o più iniziative di trasformazione che molto difficilmente potrebbero trovare attuazione nell'ambito delle consuete possibilità offerte da strumenti regolativi e di mercato. Questo nuovo meccanismo implica l'integrazione fra diversi soggetti sia all'interno che all'esterno della pubblica amministrazione, fra diverse esigenze di natura tecnica (funzionali, ambientali, di accessibilità) ed economica (entità delle risorse necessarie e bilanciamento tra operazioni a diversa redditività).

- *"Le società servono per progettare e realizzare interventi di trasformazione urbana in attuazione di strumenti urbanistici vigenti".*

  La dizione *interventi di trasformazione urbana* indica gli obiettivi generali riconosciuti come prioritari in Italia al fine di ottenere una migliore utilizzazione dello spazio urbanizzato e riduzione della dispersione, riduzione degli sprechi (oneri di manutenzione urbana, suolo, risorse economiche), corretto inserimento urbano di nuove infrastrutture (reti tecniche e mobilità). Progettare e realizzare significa avvalersi di un *organismo di regia,* che abbia capacità di esternalizzazione. In questo senso non vi è contrasto tra l'istituzione delle società e le norme nazionali ed europee sulla concorrenza, nel senso che tali società hanno anche il compito di attivare il mercato. La società sia per il progetto che per la realizzazione deve essere in grado di gestire gare per: le progettazioni edilizie ed urbanistiche, la realizzazione degli interventi previsti, la vigilanza dei lavori affinché essi vengano eseguiti correttamente, la commercializzazione. La società dovrebbe anche essere in grado di: limitare i costi, soprattutto pubblici, ridurre i tempi, aumentare la qualità, favorire l'evoluzione tecnologica e progettuale, muovere i mercati, accelerare il rinnovamento del mondo imprenditoriale.

- *"Gli azionisti privati sono scelti con procedure di evidenza pubblica".*

  Nel corso dell'intero processo attuativo, la società deve avere una funzione di regia che è possibile dividere in quattro fasi fondamentali:

  1. Formazione della società e specificazione della sua missione;
  2. Acquisizione delle aree;
  3. Regia della progettazione e dell'attuazione;
  4. Commercializzazione.

  Nella fase di *formazione,* sarà necessario precisare quali funzioni e quali competenze debbano avere i soci privati. In generale, l'azionista

privato deve essere selezionato in modo che in futuro non possano insorgere conflitti di interesse. La norma, chiarisce i ruoli dei diversi attori del processo di trasformazione: chi utilizza, chi gestisce, chi realizza, chi finanzia, chi regola, chi promuove.

Agli operatori finanziari spetta il compito di sviluppare ipotesi di reperimento delle risorse economiche non tradizionali che consiste nella valorizzazione di forme di investimento che si basino su un equa e non speculativa considerazione del profitto di impresa. Le società possono essere "stabili" cioè che affiancano l'attività dell'Ente locale per un periodo di tempo medio- lungo per un insieme di attività di trasformazione, o "di progetto" cioè finalizzate alla realizzazione di uno specifico e ben individuato intervento.

Scopo della costituzione della società è quello di introdurre nell'ambito della pubblica amministrazione i principi tipici del mercato (ottimizzazione dell'organizzazione, produttività, marketing, profitti industriali), e quello di far comprendere agli operatori privati i vincoli statutari del settore pubblico. Vi è quindi la possibilità di favorire l'incontro e il confronto tra la mentalità privata e quella pubblica.

- *"Le società provvedono alla acquisizione preventiva delle aree, alla trasformazione, alla commercializzazione".*

  Nel momento in cui l'attività si sviluppa e si concretizza attraverso passaggi patrimoniali deve essere già ben strutturata l'analisi economica dell'intervento (costi degli immobili, spese di progettazione, costi di costruzione e di urbanizzazione, costi generali di funzionamento della società, modalità di recupero dei costi, eventuali finanziamenti locali, comunitari e nazionali). Nell'ambito dell'autonomia degli Enti e delle società negli atti costitutivi e convenzionali potranno essere espresse le modalità per precisare il quadro economico. Nel complesso normativo che riguarda i bandi di cui alla Legge 21/2001 è precisato e definito lo studio di fattibilità.

- *"Le acquisizioni avvengono consensualmente o tramite esproprio".*

  Il controllo globale delle aree è condizione indispensabile in quanto è una salvaguardia dell'unitarietà dell'intervento. Gli interventi urbanistici sono da considerarsi investimenti collettivi, il controllo globale delle aree è da ottenere solo in via subordinata in modo coercitivo ma a volte è condizione indispensabile per poter completare la trasformazione urbana.

- *"L'ambito di intervento è individuato con delibera del consiglio comunale".*

  La società si muove all'interno dell'osservanza dei vincoli di un piano generale. È il consiglio comunale a decidere sul perimetro, trattandosi di interventi di particolare interesse per la collettività. Il progetto viene approvato anche con atti deliberativi di giunta per poi essere sviluppato dal punto di vista del "progetto edilizio".

- *"L'individuazione delle aree di intervento equivale a dichiarazione di pubblica utilità, anche per le aree non interessate da opere pubbliche".*

  1. *La rilevanza particolare* degli interventi, con i quali è utilizzabile il nuovo istituto con possibilità di attuare interventi complessi;
  2. *La prevalenza dell'interesse generale* è la finalità della società mista e ne condiziona la composizione;
  3. *La garanzia* è prevista per gli investitori che interverranno, per i soggetti che partecipano alla società;
  4. *L'intervento urbanistico* ha prevalenza nella sequenza attuativa e nella operatività complessiva dell'intervento rispetto agli aspetti puramente edilizi.

- *"Gli immobili di proprietà degli Enti locali possono essere conferiti a titolo di concessione".*

  Qui si evidenza sia l'intenzione di ricondurre il fenomeno entro i limiti di una incidenza commerciale e non speculativa, l'onere economico

delle aree e degli immobili, sia la prevalenza qualitativa dell'intervento: che si realizza nei siti e nei modi decisi nel progetto urbanistico, senza condizionamento alcuno determinato dalla titolarità delle aree.

- *"I rapporti tra Enti locali e società sono disciplinati da una convenzione".*

  Quando una società, svolge una funzione di servizio in senso lato, ci si affiderà alla tipologia di accordo convenzionale più attuale, sul tipo del contratto di servizio, accentuando così la natura della società come particolare forma organizzativa dell'Ente locale.

La società, d'altro canto, dovrà strutturarsi in modo da favorire il più possibile i risultati economici, qualitativi e temporali; ciò è raggiungibile solo se si garantisce che la maggior parte delle attività di progettazione ed i lavori per l'attuazione siano svolti secondo i principi di mercato e della concorrenza. Nel contratto di servizio dovrebbero essere specificate sia come regolare tali modalità operative, che specificare le modalità di commercializzazione, comprese le questioni relative ai diversi tipi di attività e categorie particolari. Lo strumento che consente di contemperare con trasparenza sia le regole dell'intervento pubblico che quelle del mercato, dovrebbe essere proprio il contratto di servizio[63].

La società di trasformazione urbana quale strumento di urbanistica "consensuale"

L'impostazione tradizionale dell'azione amministrativa è stata caratterizzata da un elevato grado di accentramento dei provvedimenti amministrativi di tipo autoritativo caratterizzati dalla supremazia dell'amministrazione sul privato e che sono diventati obsoleti; ciò è

[63] G. Storto, *Le società di trasformazione urbana, contesto legislativo, caratteri, profili giuridici e problematiche applicative. Le modalità di attuazione nell'esperienza di 11 Comuni*, ed. de Il Sole24Ore - Edilizia ed Urbanistica. p. 41-48

avvenuto in concomitanza con il fenomeno che è stato definito la "crisi dello Stato"[64], frutto di diverse concause, venendosi poi a contraddistinguere l'assetto giuridico della società moderna. In primo luogo può essere segnalata una erosione della centralità del governo statale, con l'emersione di nuovi centri di potere, sia a livello infrastatale, come Regioni ed Enti locali, che sovrastatale, con la normativa di matrice europea. Inoltre si assiste ad una rivitalizzazione delle forme organizzative attraverso cui vengono esplicate le funzioni assolte dalla Pubblica Amministrazione, coinvolgendo sempre di più i privati nell'esercizio di funzioni di interesse pubblico[65], in omaggio al principio della sussidiarietà orizzontale (elevato a rango costituzionale).

In un contesto così rinnovato, il tradizionale impianto amministrativo ha cominciato ad apparire inadeguato, determinando un graduale ma progressivo avvicinamento ad un modello ispirato ai principi di partecipazione e consensualità espressi poi nella Legge 7 agosto 1990, n. 241 (in tema di procedimento amministrativo), poi successivamente modificata e integrata dalle Leggi 11 febbraio 2005, n .15 e 14 maggio 2005, n. 80; la *ratio* di tali provvedimenti risiede nell' incentivare il procedimento inteso, non più come una serie preordinata di atti volti all'emissione di una decisione imposta al cittadino, ma piuttosto come un complesso di operazioni trasparenti mirate ad ottenere un risultato non solo partecipato ma anche con istituti come quello dell'accordo amministrativo. Attraverso la novella apportata dalla Legge n. 15/2005 tali provvedimenti risultano generalizzati e, grazie ad essa, la conclusione negoziata del procedimento diventa modalità ordinaria della fase decisoria, nell'ottica di abbracciare gli interessi comuni attraverso un percorso in cui le difficoltà delle varie situazioni soggettive coinvolte sono affrontate, non in modo

---

[64] S. Cassese, *La crisi dello stato,* Roma – Bari, 2002; ID., *Le trasformazioni del diritto amministrativo dal XIX al XXI secolo,* in Riv. trim. dir. pubbl.,2002 p.27ss.

[65] A. Maltoni, *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati,* Giappichelli, Torino, 2005.

discrezionale e unilaterale da parte dell'amministrazione decidente, ma come opportunità per assicurare una giustizia sostanziale e dai risultati efficaci[66]. Nel discorso in esame è di centrale importanza l'accordo amministrativo previsto dall'art. 11 della Legge n. 241/1990, che consente all'amministrazione procedente di concludere, nel perseguimento del pubblico interesse e senza pregiudizio per i terzi, accordi con i soggetti interessati e ad accogliere osservazioni e proposte che tali soggetti hanno il diritto di presentare; l'amministrazione ha l'obbligo, se pertinenti all'oggetto del procedimento, di valutare tali proposte ed osservazioni, al fine di poter determinare, o sostituire, il contenuto discrezionale del provvedimento finale.

Il mutamento della filosofia di fondo che anima l'agire dell'amministrazione, si coglie anche nella disposizione di apertura della Legge n. 241/1990, riferita all'intera azione amministrativa, con un affievolimento della potestà imperativa dell'amministrazione, e con la contestuale affermazione in capo alla stessa di una autonomia negoziale di carattere generale. In particolare nel disposto di cui all'art. 1 comma 1-bis, Legge n. 241/1990[67], si afferma che la pubblica amministrazione agisce in base alle norme di diritto privato per raggiungere una semplificazione ed uno snellimento, attraverso le norme di diritto privato[68], fermo restando il vincolo di scopo che la caratterizza.

La partecipazione del privato all'attività di programmazione urbanistica è

---

[66] M. Bombardelli, *Decisioni e pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino, 1996, p.19

[67] Sul tema si v. F. Cangelli, *Gli strumenti consensuali dell'azione pubblica: accordi tra amministrazioni e accordi con i privati nel mutato quadro dogmatico introdotto dalla legge 15/2005,* in AA.VV., "Territorialità e delocalizzazione", a cura di M.Cammelli, Bologna, 2007, p.475ss.; M.C. Cavallaro, *Pubblica amministrazione e diritto privato,* in Nuove autonomie, 2005, p.39ss.; F. Albo, *Principi generali dell'attività amministrativa,* in La nuova disciplina dell'azione amministrativa, a cura di R. Tomei, Padova , 2005, p. 41ss; G. De Marzo, P. Grauso, G. Fabbrizzi, *L'attività amministrativa alla ricerca del consenso* in AA.VV., Le nuove regole dell'azione amministrativa dopo le Leggi n. 15/2005 e n. 80/2005, a cura di F. Caringella, D. De Carolis, G. De Marzo, Milano, 2005, p. 95ss.

[68] Si v. V. Cerulli Irelli, *Innovazioni del diritto amministrativo e riforma dell'Amministrazione,* in Giust. amm., 2002, p.245ss.

disciplinata dalla Legge n. 241/1990 e dalle sue successive modificazioni ed integrazioni. La c.d. "urbanistica consensuale[69]" è il ricorso ad accordi pubblico-privati nell'espletamento della funzione urbanistica. Le trasformazioni che hanno investito il tradizionale sistema amministrativo, sono svolte in una prospettiva di matrice non autoritativa, bensì pattizia, cioè dall'incontro di volontà tra amministrazione e privato entro cui rientrano gli accordi relativi al trasferimento di diritti edificatori tra ambiti territoriali omogenei e perequazione[70].

Le Stu sono uno strumento che in tema di urbanistica "consensuale" o "partecipata" si inserisce a pieno titolo in quella che viene definita funzione di co-gestione del territorio; i privati ricoprono un ruolo decisivo. Le Stu oltre agli interventi di nuova urbanizzazione sono particolarmente utili per le opere di ristrutturazione urbanistica, in particolare per le aree industriali dismesse o per interventi volti a sostituire il tessuto urbanistico preesistente, anche mediate la modificazione del disegno della rete stradale, dei lotti e degli isolati. Vi possono essere quindi operazioni di trasformazione urbana sia per interventi di nuova urbanizzazione sia di riqualificazione urbana e recupero edilizio su "aree" che si trovino sul territorio del comune o anche fuori di esso, già edificate, o anche libere o non utilizzate. Una circolare del Ministero dei LL.PP. dell' 11 dicembre 2000, integrando le previsioni di cui all'art. 120 TUEL, ha riconosciuto alla Stu *"il ruolo di mero strumento del comune di studio tecnico esternalizzato per la pianificazione urbanistica"*.

---

[69] Sul tema, G. Tulumello , *L'urbanistica consensuale, la concorrenza e gli accordi amministrativi: cronaca di una incostituzionalità annunciata,* in Giust. amm., 2006, p. 348ss; T. Tardelli, L. Alcaro, *Pianificazione del territorio ed intervento dei privati. L'urbanistica" contratta",* in Nuova rass.,2004,p. 392 ss; A. Chierichetti, *Moduli consensuali nella concertazione urbanistica,* in Riv. giur. ed., 2002, p.281ss., A. Barone, *Urbanistica consensuale, programmazione negoziata e integrazione comunitaria,* in Riv. it. dir. pubbl. com., 2001 p. 261ss; P. Urbani, Urbanistica consensuale, Torino, 2000; A . Travi , *Accordi tra proprietari e comune per modifiche al piano regolatore ed oneri esorbitanti,* in Foro it., 2002, p. 274ss.; P. De Lise, *Moduli convenzionali della programmazione urbanistica,* in Cons. St., 2002, p. 675ss.

[70] B. Cavallo, *Sussidiarietà orizzontale e L. n. 241/1990 nel governo del territorio,* in Riv. giur. urb., II, p. 395 ss.

Il procedimento di trasformazione urbana presuppone in primo luogo l'individuazione dell'operazione di recupero da effettuare[71]. La scelta in merito alle caratteristiche qualitative e quantitative degli insediamenti edificatori, da realizzare nell'ambito del progetto di trasformazione e recupero di aree urbane, spetta al comune, quale espressione del più ampio potere di gestione e di pianificazione del territorio che compete a tale ente, anche se nulla esclude che l'iniziativa di segnalare all'organo comunale competente un progetto di recupero di un area industriale dismessa, sia posta in essere da privati, indipendentemente dal fatto che essi abbiano o meno la proprietà dell'area. In tal caso l'amministrazione valuta se le caratteristiche del sito sono idonee ad un recupero in senso produttivo e se sussiste l'interesse pubblico alla realizzazione di una trasformazione urbanistica secondo quanto proposto dai soggetti privati: se si ha valutazione positiva della Giunta, ed in seguito del Consiglio comunale, si può procedere alla costituzione della Società di trasformazione urbana. L'attività di trasformazione urbana si articola in tre fasi distinte:

a) acquisizione delle aree;
b) trasformazione delle aree;
c) commercializzazione di quanto costruito.

Tali aspetti verranno ampiamente trattati in seguito[72].

---

[71] Sul punto si v. T.A.R. Emilia Romagna, 25 febbraio 2004, n. 2338, in www.giustizia-amministrativa.it, secondo cui, "anche se la logica vorrebbe che l'atto di individuazione delle aree, che deve contenere la descrizione delle attività che la società di trasformazione dovrà attuare sull'area o in riferimento alla stessa, per quanto riguarda sia gli aspetti progettuali che quelli esecutivi di commercializzazione e quindi la dichiarazione di pubblica utilità delle opere, precedesse la costituzione della società, nulla esclude che la costituzione ella stessa possa precedere l'individuazione delle aree". In tal senso conforme anche T.A.R. Marche, 11 giugno 1999, n. 698, in Riv giur. urb., 2000, p. 225, con nota di G. Garzia, *pianificazione urbanistica e società di trasformazione urbana.*

[72] A. di Lascio, *La società di trasformazione urbana quale strumento di urbanistica "consensuale,"* in Amministrazione Italiana, 2008, p. 789-797.

La normativa nazionale in materia di Stu

La Legge n. 127/1997, la c.d. Legge Bassanini 2 ha introdotto tale tipo societario nel nostro ordinamento, e al comma 59 dell'art. 17 ne disciplinava anche se in modo piuttosto scarno, le modalità di costituzione e di funzionamento e ne fissava l'oggetto sociale, ossia: *"progettare e realizzare interventi di trasformazione urbana in attuazione degli strumenti urbanistici esistenti"*. Disposizione poi integralmente recepita nell'art. 120 del nuovo TU degli Enti locali, ed ha trovato una sua parziale fonte interpretativa nella circolare dell' 11 dicembre 2000, n. 622/Segr. Articolo 120 del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, circolare esplicativa emanata dal Ministero dei lavori pubblici, direzione generale delle aree urbane e dell'edilizia residenziale.

L'art 120 è stato poi modificato dall'art. 44 della Legge n. 166 del 1 agosto 2002, che riferisce l'attività delle Stu agli "immobili" anziché alle sole "aree", come originariamente previsto.

La natura delle Stu viene definita ai sensi del comma 1 dell'art. 120 D.Lgs. n. 267/2000 e con una prima accezione interpretativa. Esse costituiscono un modello societario speciale, a partecipazione pubblico-privata, volta alla progettazione e alla realizzazione di interventi di trasformazione urbana. Questa è stata l'interpretazione che è stata portata avanti, anche se la legge non contiene tale indicazione di esclusività; l'articolato nel suo complesso fa intendere altro riguardo l'oggetto sociale, parlando di "acquisizione delle aree interessate", di "trasformazione" e di "commercializzazione delle stesse"[73].

La promozione delle Stu è avvenuta grazie all' art. 7 della Legge n. 21 dell'8 febbraio 2001, con la quale il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, al fine di promuovere la costituzione delle Stu da parte dei comuni provvede

[73] Si v. Monea-Iorio, in Guida agli Enti locali, n. 1/2005.

al "*finanziamento degli studi di fattibilità, delle indagini conoscitive necessarie all'approfondimento della realizzabilità economica, amministrativa, finanziaria e tecnica delle ipotesi di trasformazione deliberate dal consiglio comunale nonché degli oneri occorrenti alla progettazione urbanistica* ".

Infine la circolare n. 622 ritiene che "*in ordine alle procedure per la scelta dei soci privati* ", si debba far riferimento, per quanto applicabile, al "*corpo normativo dettato in materia di società per azioni a capitale misto pubblico-privato per l'erogazione dei servizi pubblici locali*".

Il rapporto pubblico privato è ormai istituzionalizzato dalla normativa italiana, e nelle Stu risulta fondamentale, non solo per la natura propria delle società miste, ma anche per altri due motivi:

1) la convenienza a vantaggio del privato deve avvenire entro le regole del mercato, e con le medesime regole entra a far parte anche l'azione della Pubblica Amministrazione;
2) poiché il Legislatore vuole affidare la realizzazione di interventi urbanistici ad un soggetto che è espressione dell'azione congiunta del pubblico e del privato, occorre che vi sia un corretto bilanciamento delle rispettive convenienze, tanto più in casi di particolare difficoltà e rilevanza.

Nel caso delle Stu il termine mercato va concepito con due accezioni:

1) l'ambiente esterno che chiarifica la natura della domanda e dei bisogni cui deve provvedere l'intervento pubblico, anche se congiuntamente realizzato (pubblica utilità);
2) sistema economico-sociale che regola e valuta i fenomeni della produzione, le convenienze e le preferenze, stimolando concorrenza e alleanza (mercato tradizionalmente inteso)[74].

[74] P. Monea, E. Iorio, D. Gimigliano, *Le società di trasformazione urbana, Prospettive urbane, profili giuridici, schemi applicativi*, ed. Halley, 2005, p. 16-17.

Trasformazione urbana

Il campo di azione della Società di trasformazione urbana è delineato dal dettato normativo facendolo coincidere con la progettazione e la realizzazione di interventi di "trasformazione urbana", in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti.

Nel nostro ordinamento manca un sicuro riferimento normativo cui ancorare la definizione di trasformazione urbana[75]; viceversa le operazioni di trasformazione urbana [76]sono state definite dal legislatore francese.

All'art. L 300-1 del codice urbanistico vengono definite tali operazioni *"aventi la finalità di mettere in opera un progetto urbano, una politica locale dell'abitato, di organizzare il mantenimento, l'espansione o l'accoglimento di attività economiche, di favorire lo sviluppo del tempo libero e del turismo, di realizzare opere collettive, di lottare contro l'insalubrità, di permettere il rinnovo urbano, di salvaguardare o di valorizzare il patrimonio costruito o non costruito e gli spazi naturali"*[77].

Nel 1997 il Legislatore indica le finalità delle Stu: "progettare e realizzare interventi di trasformazione urbana". Successivamente, viene integrata con un ulteriore definizione con riguardo all'oggetto sociale: "acquisizione delle aree interessate dall'intervento" , " trasformazione" e "commercializzazione".

L'art. 17 della Legge 127 al comma 59 stabilisce che la società venga costituita *"per progettare e realizzare interventi di trasformazione urbana"*. Unico limite agli interventi ammessi, è quello di avvenire *"in attuazione*

---

[75] G. Bergonzini, *Le società di trasformazione urbana (art 17, 59comma, legge n. 127/1997),* cit.,129; M. Cammelli - A.Ziroldi, *Le società a partecipazione pubblica nel sistema locale,* cit., 473; L. De. Lucia, *Le società di trasformazione urbana nell'ordinamento italiano(il comma 59 dell'art. 17 della legge 15 maggio 1997 n. 127),* cit., 87; M. Dugato, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana,* cit., 520.

[76] In argomento v. L. De Lucia, *Brevi cenni sulle società locali di economia mista di trasformazione urbana nell'ordinamento francese.*

[77] L. De Lucia, *L'esperienza francese delle SEM,* cit., 36.

degli strumenti urbanistici vigenti"; il successivo periodo aggiunge che la società provvede anche *"alla preventiva acquisizione delle aree interessate dall'intervento"*, e alla *"commercializzazione delle stesse"*. Il comma 59, non fornisce però alcuna precisa indicazione sulla natura dell'attività in cui debba consistere la "trasformazione". La "trasformazione urbana" delle aree rappresenta il principale oggetto delle società in esame; questo però non si esaurisce nelle attività corrispondenti, essendo previsto che le società effettuino anche la programmazione degli interventi da realizzare (comma 59, primo periodo) e *"provvedono alla preventiva acquisizione delle aree interessate dall'intervento"* e successivamente, una volta avvenuta la trasformazione delle stesse alla loro commercializzazione (comma 59, terzo periodo.). Riguardo al profilo della cessione delle aree urbanizzate, si può rilevare come il comma 59 non stabilisca il criterio con cui le società debbano considerarsi vincolate alla fase finale di alienazione dei terreni; esse rimangono quindi assolutamente libere, almeno in base alla disciplina qui in commento, tanto di praticare i prezzi che preferiscono, quanto di scegliere gli acquirenti finali[78].

L'espressione "trasformazione " è usata per due volte dall'art. 17, comma 59. La prima volta, per chiarire, la finalità delle società, dirette a *"progettare e realizzare interventi di trasformazione urbana"*. Una seconda volta, per definire parte dell'oggetto sociale: "acquisizione delle aree interessate dall'intervento", trasformazione e commercializzazione delle stesse. L'espressione acquista nei due casi significati non equivalenti. Infatti, la trasformazione delle aree che concorre all'oggetto delle società è solamente un aspetto della trasformazione urbana, rappresentata nel suo complesso dall'intera attività. La trasformazione urbana è quindi un concetto ampio, non riducibile alla materiale attività di trasformazione di zone e aree che

[78]G. Bergonzini, *Le società di trasformazione urbana (art 17, 59comma, legge n.127/1997),* in Riv. giur. urb 1997 p. 129-133.

anzi è, secondo alcuni[79], parte accessoria ma non necessaria della prima. La trasformazione in senso materiale non deve essere necessariamente operata dalla Società di trasformazione urbana ma una volta frazionata l'area di intervento, essa può procedere alla vendita ai singoli costruttori affinché siano questi a realizzare l'attività di trasformazione fisica oppure essa può delegare gli interventi a soggetti privati, scelti attraverso apposita gara.

All'art 17 si parla di trasformazione in due sensi diversi: da un lato la trasformazione materiale delle aree ad una attività edificatoria, dall'altro alla trasformazione urbana come attività complessa. Per determinare le attività soggette al rilascio della concessione edilizia si fa riferimento all'art. 1 della Legge 28 gennaio 1977, n. 10. Una prima interpretazione fu intesa in senso ampio così "da comprendere non solo le costruzioni, demolizioni, manutenzioni, ecc., ma anche tutte quelle altre possibili attività che incidono in vario modo sul territorio stesso"[80]; in seguito venne ridotta alle sole "trasformazioni collegate all'insediamento umano nel territorio"[81]. Resta problematico l'aspetto qualitativo delle modificazioni a cui dare corso con le società, dovendosi chiarire se qualunque tipo di modificazione della situazione esistente del territorio possa considerarsi trasformazione urbana. Si è osservato[82] che l'espressione usata dal Legislatore potrebbe portare a due diverse chiavi di lettura: da una parte, il costante riferimento ad "aree" anziché a "zone" sembrerebbe richiamare modificazioni volte principalmente ad urbanizzare terreni privi di qualsiasi insediamento; dall'altra, è significativo che nella legge non compaia il termine " urbanizzazione " al posto di " trasformazione " rendendo così plausibile anche l'interpretazione opposta, facendo pensare ad interventi concernenti porzioni di territorio che almeno in parte siano già interessate da

[79] De Lucia, *Le società di trasformazione urbana* p.81
[80] Salvia, Teresi, *Diritto urbanistico* cit., p. 220
[81] Salvia, Teresi, *Diritto urbanistico* cit., p. 220
[82] Bergonzini *Le società di trasformazione urbana* cit., pp. 130 ss; Cammelli, Ziroldi, *Le società a partecipazione pubblica* cit., pp. 473 ss.

insediamenti "urbani"[83]. Da questa incertezza si fugge concentrandosi sulla qualificazione della natura giuridica dell'attività o tentando di procedere per casi, cercando esempi tratti dalla legislazione urbanistica per indicare quali attività si possano ricondurre alla trasformazione urbana e quali no. Resta irrisolto il dato di fondo: se la trasformazione è modificazione, è lecito individuare un confine tra le modificazioni che debbono considerarsi trasformazioni volute dal Legislatore nel 1997 e quelle che non lo divengono? L'aggettivo "urbana" con cui la legge qualifica la trasformazione, utilizzando un collegamento tra l'attività della città e la società, legittima così solamente gli interventi destinati ad incidere sul tessuto urbano, provvedendo al recupero di zone in degrado sia attraverso opere di conversione di zone urbane e realizzando zone di nuova urbanizzazione. In tale accezione le Stu, diverrebbero strumenti inscindibilmente legati all'insediamento urbano. L'urbanizzazione di aree cittadine prive di insediamenti è un fenomeno che riguarda sempre meno le grandi città, poiché quasi sempre urbanizzate. All'art. 17 si legge che le società sono dirette alla trasformazione urbana "in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti". Le società saranno dunque finalizzate tanto all'esecuzione delle previsioni relative alla città, quanto all'esecuzione delle misure urbanistiche del territorio extraurbano. Ciò non implica comunque che tutte le modificazioni del territorio siano realizzabili per mezzo delle Stu. Accertato che non è la città il limite della loro azione, rimane da capire se esse abbiano o no un limite ed eventualmente quale esso sia. Pur essendo vero che l'espressione "urbana" che qualifica la trasformazione non deve essere intesa in senso stretto è anche vero che non si può ignorare del tutto. L'esigenza di delimitare l'ambito operativo, e quindi la finalità delle società, diviene evidente quando si considera che queste sono destinate a svolgere

[83] Pur riconoscendo l'ambiguità della formulazione della disposizione, Breganze, *Le società di trasformazione urbana* cit., p.174, osserva che l'espressione cui è ricorso il legislatore "fa pensare ad interventi concernenti porzioni di territorio almeno in parte già interessate da insediamenti umani".

non solo attività imprenditoriale, ma anche di rilevanza pubblica, e forse perfino funzione pubblica. Una corretta definizione della finalizzazione delle società è quella di comprendere in quale modo l'aggettivo "urbana" qualifichi la trasformazione. Si è detto che non è la città in senso stretto il parametro da utilizzare; è però necessario non dimenticare che riferimento imprescindibile è la funzione di conformazione del territorio rispetto alle esigenze umane, funzione urbanistica per eccellenza. L'urbanistica non si occupa del "territorio per il territorio", ma del "territorio per le persone" e mette in relazione l'uomo con gli elementi fisici e funzionali. Gli strumenti urbanistici dunque curano il rapporto tra il territorio e i suoi abitanti. La trasformazione ha sempre di riferimento l'uomo, la sua vita e le sue attività. Il perno attorno al quale la trasformazione urbana ruota è quindi l'insediamento umano: non città ma qualunque luogo in cui si svolge l'esistenza collettiva in modo organizzato. Le Stu non hanno quindi come finalità la modificazione del territorio ma la modificazione degli insediamenti umani. Esse sono strumenti con i quali è possibile modificare porzioni di territorio perché servano all'evoluzione del contesto sociale. In questo senso, la trasformazione urbana non si distingue dalla trasformazione urbanistica intesa dalla giurisprudenza attuale, e le due espressioni possono qui dirsi equivalenti. Possono dunque essere adottati gli stessi criteri distintivi che la giurisprudenza ha evidenziato con riferimento alla trasformazione urbanistica. È ipotizzabile, ad esempio, la costituzione di una società per la progettazione e la realizzazione di un porto commerciale o turistico, destinato a soddisfare esigenze ricreative, imprenditoriali e residenziali. Le società a cui la legge affida la trasformazione possono agire sia come veri imprenditori sia come strumenti indiretti dell'amministrazione per l'esercizio di una funzione in senso tecnico, nell'esercizio di "attività di cura concreta di interessi pubblici poste in essere nell'esercizio di poteri

amministrativi"[84] per l'adattamento della conformazione del territorio, ordinario e straordinario. Sono escluse dalle azioni di trasformazione urbana in senso tecnico, la realizzazione di opere pubbliche o di pubblico interesse. Tale esclusione deriva, non solo dalla considerazione che la realizzazione di un opera pubblica non soddisfa il necessario collegamento con l'insediamento urbano di cui si è detto, ma anche dal fatto che l'attività descritta all'art 17, comma 59 è diretta non soltanto alla progettazione e alla costruzione, ma anche alla conformazione del territorio, cioè a dare allo stesso un assetto complessivamente diverso da quello precedente. La realizzazione di un opera pubblica, non è di per se trasformazione urbana, ma lo diventa solo se l'attività più complessa nella quale si inserisce, ha le caratteristiche per poter essere definita trasformazione urbana.

Le Stu sono uno strumento di esercizio della funzione di conformazione del territorio, e non relegate alla gestione di operazioni anche complesse, volte alla mera realizzazione di opere di interesse pubblico, da parte dell'amministrazione[85].

Nella circolare del Ministero dei Lavori Pubblici n. 622/Segr. dell'11 dicembre 2000 si legge che *"le porzioni di territorio urbano da prendere in considerazione sono individuabili con sufficiente precisione: si tratta di luoghi in cui si registra una crisi pronunciata delle condizioni urbanistiche per la quale occorre prevedere opportune forme gestionali in grado di garantirne l'attuazione.*

Nell'azione di riqualificazione assumono un valore strategico gli insediamenti in cui, per ragioni e potenzialità diverse, è possibile operare e sostenere trasformazioni dell'assetto urbano presente, finalizzati anche a costituire ampi spazi pubblici o di uso pubblico. Gli standard di qualità, che la città moderna pretende, comportano un'ampia dotazione di attrezzature di cui molte città italiane sono sfornite o dotate in modo inadeguato, non

[84] Cerulli Irelli, *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 1997 cit., p.51
[85] De Lucia, *Le società di trasformazione urbana* p.80

avendoli realizzati nella cosiddetta fase dell'espansione edilizia, quando cioè sono sorti i quartieri e gli insediamenti che oggi si intendono trasformare ... Si presenta pertanto l'occasione di poter rimediare ora, con formule, con strumenti e con interventi di trasformazione appropriati, agli errori urbanistici che hanno frequentemente caratterizzato gli interventi originari, producendo in tal modo una riqualificazione delle condizioni insediative dell'intera città".

La citata circolare fa inoltre un'elencazione tipologica delle aree urbane maggiormente suscettibili di interventi di trasformazione urbana:

a) Le aree comprese tra il centro storico comunemente inteso e l'espansione post-bellica. Tali ambiti comprendono solitamente insediamenti misti, ovvero residenziali, produttivi e di servizio che, costruiti nella prima metà del secolo, sono caratterizzati da una rilevante qualità edilizia ed un impianto urbanistico concluso.
b) Gli ambiti di edilizia interventista del dopoguerra, caratterizzati da insediamenti ad alta densità edilizia, ma di scarsa qualità ed insufficienza di servizi collettivi. Per rimediare alla carenza di spazi pubblici sono necessari forti investimenti economici infatti, alla realizzazione di servizi collettivi, è opportuno combinare interventi di ristrutturazione urbanistica.
c) I quartieri di edilizia residenziale pubblica. Qui le esigenze di riqualificazione e di miglioramento delle condizioni urbanistiche non richiedono, grazie ad una sufficiente presenza di spazio pubblico, interventi di ristrutturazione urbanistica.
d) Gli insediamenti di edilizia illegale assimilabili nell'insufficienza delle dotazioni infrastrutturali ai quartieri di cui al punto b)

E' particolarmente idoneo il ricorso alla Stu per gli insediamenti di cui ai punti a) e b) e su porzioni di terreno in cui vi siano insediamenti che seppur dotati di rilevanza quantitativa, richiedano interventi di ristrutturazione urbanistica, nettamente prevalenti su quei tipi di ristrutturazione edilizia e di

restauro. Il ricorso alle Stu è idoneo per aree caratterizzate da discontinuità qualitativa non emendabile attraverso interventi puntuali o attraverso un insieme di interventi singoli.

A prescindere dalle caratteristiche delle aree interessate la Stu è adatta per:

- Interventi di particolare complessità e valore economico e per la realizzazione dei quali l'Amministrazione intenda associare, alla propria iniziativa, soggetti privati sia per l'apporto di capitali integrativi che per usufruire di qualificate esperienze per la gestione economica dell'iniziativa.
- Per azioni di ricomposizione del tessuto urbano contestuali alla realizzazione di opere infrastrutturali complesse (es.: nuove linee di trasporto, ristrutturazione di linee esistenti, nuovi impianti viari, ecc …).

Il contributo della circolare ministeriale volto all'esporre in maniera chiara gli ambiti di intervento comporta il rischio di eccessiva schematizzazione delle aree, non tenendo in debito conto che la realtà italiana è molto differenziata. Inoltre nella circolare appaiono essere prese in considerazione solo le grandi città; invero operazioni di costituzione delle Stu sono state intraprese in città medio - piccole[86].

1. La pianificazione urbanistica

Durante la fase dell'espansione urbana la pianificazione era strutturata come "disegno", della città, sia di quella già prevista sia di quella da costruire; era un disegno di crescita, che regolava la città solo dimensionalmente, avvalendosi di vincoli e parametri, limitando la progettazione allo zoning, ovvero alla suddivisione in zone omogenee o zone specificamente destinate, con una frammentazione del disegno,

[86] T. Lavosi, *La circolare 11 dicembre 2000,n. 622: problematiche applicative e contenuti, p.56*

impedendo spesso una lettura unitaria dello stesso.

Con il superamento della fase della crescita, si comincia a considerare la città nei suoi aspetti complessivi da riqualificare e rifunzionalizzare, collocando così il piano nel suo ruolo di "governo" della città. Il piano stesso passa da una fase di mera regolazione ad una di progettualità dell'ambiente urbano ed anche di coerenza con gli altri strumenti, per l'incentivo di uno sviluppo più complessivo, sociale ed economico; il Piano viene adesso concepito come motore di sviluppo.

L'emergere della questione ambientale ha determinato un ulteriore salto di qualità della pianificazione urbanistica, si è passati da una concezione di territorio come bene disponibile passibile di sfruttamento, a quello di risorsa non rinnovabile, con la quale devono confrontarsi gli elementi sociali ed economici che il Piano deve regolare, si arriva ormai al concetto di sviluppo sostenibile. Adesso i concetti che assumono rilevanza negli strumenti predisposti per governare il territorio, siano essi costruttivi, insediativi o produttivi, sono: salvaguardia del territorio, disinquinamento, sistemazione del paesaggio, ecopiano, risanamento, sistema del verde.

Il Piano per adeguarsi a questa nuova prospettiva deve possedere flessibilità d'uso ed operativa che prima non possedeva, prevedendo strumenti e modalità attuative innovative, come ad esempio la perequazione urbanistica e il partenariato pubblico – privato.

Gli aspetti più rilevanti del processo evolutivo sono stati:

1) Evoluzione da una pianificazione incentrata al dimensionamento quantitativo degli spazi utilizzabili ad una incentrata sull'organizzazione funzionale e sulla qualità delle aree urbane;
2) la circostanza che tra il Piano Regolatore e gli altri strumenti di intervento sul territorio vi sia una coerenza strategica;
3) integrazione effettiva tra vari soggetti dell'intervento, sia pubblici che privati, e tra le risorse a disposizione.

Con ciò viene conferito alle Stu il ruolo di strumenti della trasformazione e

di intervento la cui strategia è decisa a priori dal Piano.
Nonostante le Stu costituiscano, nelle intenzioni del Legislatore, una innovazione dell'intervento sul territorio urbano, facendo di queste società al tempo stesso soggetto imprenditoriale e strumento che deve operare in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti, gli strumenti urbanistici sono ancora in moltissimi casi, lontani dall'aver assimilato il processo evolutivo descritto, e quindi spesso ci troviamo in situazioni in cui i Piani Regolatori, in attuazione dei quali devono operare queste società, sono ancora quelli che hanno regolato solo i vincoli e parametri quantitativi.

2. La programmazione

Anche per la programmazione occorre preliminarmente effettuare un breve excursus del processo evolutivo che ha portato allo sviluppo dei programmi complessi e al consolidarsi di norme e procedure rivolte al governo del territorio attraverso tali strumenti.
Occorre chiedersi come mai i programmi complessi abbiano avuto una diffusione su quasi tutto il territorio nazionale, mentre la stessa sorte non è toccata alle Stu che costituiscono invece la forma più evoluta di tali strumenti. Come già osservato dopo gli anni '90 i nuovi bisogni riguardano i rapporti tra l'uomo e l'ambiente, quelli tra l'abitare e le altre funzioni; la nuova domanda di qualità della vita, sposta i suoi obbiettivi verso una riorganizzazione del sistema insediativo. Ciò comporta di mettere in coerenza il sistema normativo con la nuova domanda, non più proveniente da emergenze abitative, ma dai nuovi bisogni di qualità dell'abitare e di complessità dell'intervento pubblico.
Questa esigenza ha prodotto una modificazione nei i rapporti tra pianificazione e programmazione.
Fino ad allora la programmazione urbana non avveniva con una progettualità di crescita organica della città ma con una allocazione

frammentaria di risorse finanziarie rispondenti ad esigenze generali del Paese, senza un collegamento funzionale con la pianificazione della città, che riguardava essenzialmente la capacità complessiva del sistema insediativo, in termini di dimensionamento.

La rigidità del Piano impediva che i provvedimenti a valle di esso, come la programmazione e la realizzazione, incidessero più di tanto sull'organizzazione stessa della città, se non attraverso costose e lunghe varianti agli strumenti urbanistici.

Con i programmi complessi, le nuove regole istituzionali hanno una visione più ampia e l'attenzione viene spostata su tre considerazioni:

1) la residenza acquista valenza urbana, e la prospettiva si amplia sempre di più, dalla casa al quartiere alla città, per una visione globale che persegue l'integrazione della residenza con i servizi, la ricomposizione dei quartieri e l'unione delle varie parti della città;
2) le sole risorse pubbliche come pure l'intervento pubblico non sono più sufficienti, il solo intervento pubblico non basta più, diventando così regola istituzionale ed obiettivo l'integrazione dell'intervento pubblico con quello privato, sia per la progettualità (dove il privato assume il ruolo di soggetto attivo della programmazione), sia per l'apporto di risorse ulteriori rivolte al contenimento dell'investimento pubblico;
3) i programmi complessi hanno introdotto il concetto di rivitalizzazione delle città, non potendo più soddisfare appieno il solo intervento costruttivo dovute alla richiesta più complessa volte alla qualità della vita, che riguarda soprattutto i servizi, le infrastrutture, i bisogni sociali ed economici del degrado abitativo. Diventando regola istituzionale la congiunzione di interventi fisici con quelli volti invece ad incrementare l'occupazione e favorire l'integrazione sociale.

La trasformazione urbana è forse proprio, la riappropriazione della funzione e della forma di una città, che contraddistingue e caratterizza le città europee dalle altre e l'integrazione di risorse, forme e bisogni.

Dopo questo percorso evolutivo:

1) programmazione e mercato non sono più in antitesi tra loro, come accadeva nel passato, ma, al contrario, se integrate tra di loro possono meglio rispondere alle necessità della collettività; e ciò viene riconosciuto dal punto di vista istituzionale e non più soltanto di fatto. L'intervento pubblico entra a far parte delle regole del mercato, accettando di conseguenza i rapporti di possibile alleanza con il privato ed in condizioni di reciproche convenienze;
2) A differenza di quanto accadeva nel passato, la programmazione non consiste più nella mera distribuzione di risorse pubbliche finalizzate. Nel processo edilizio, la programmazione assume, al pari della pianificazione, un ruolo di primaria importanza nel governo del territorio e dell'intervento pubblico su questo, andando a perseguire la produzione di risorse aggiuntive, gestire processi più complessi, interagendo con i bisogni della Società ed anche con gli attori del processo, proprio perché progetta la trasformazione[87].

I programmi complessi, gli strumenti della trasformazione e le Stu

Il ruolo centrale assunto dalla programmazione e le richieste urgenti di trasformazione urbana, hanno creato la necessità di strumenti più agili di quelli di pianificazione.

In questo quadro nascono i programmi complessi che hanno avvio come interventi di edilizia residenziale pubblica, sviluppandosi poi come politiche abitative di più ampia valenza, con lo scopo di correggere i limiti di monofunzionalità e la carenza di servizi, operando la riqualificazione di

[87]P. Monea, E. Iorio, D. Gimigliano, *Le società di trasformazione urbana, Prospettive urbane, profili giuridici, schemi applicativi,* ed. Halley, p.24-29

intere parti di città. Negli anni ’90 si è assistito all’evoluzione di questi programmi che diventano veri e propri strumenti di politiche urbane, andandosi ad incrociare con i nuovi modi di programmare e pianificare. Ormai i programmi complessi, come definito dall’art 4 della Legge n.21/2001 sui programmi innovativi in ambito urbano, sono destinati ad incidere sulle funzioni urbane; con l’ausilio di risorse private, essi sono finalizzati “*prioritariamente ad incrementare la dotazione infrastrutturale urbana*”, prevedendo al contempo “*misure ed interventi per incrementare l’occupazione, per favorire l’integrazione sociale e l’adeguamento dell’offerta abitativa*”[88].

Gli elementi caratterizzanti i programmi complessi possono essere così sintetizzati:

a) Integrazione delle risorse pubblico private;
b) Pluralità delle funzioni, delle categorie di intervento e delle destinazioni d’uso;
c) Facilitazioni in tema di procedure amministrative;
d) Molteplicità di soggetti interessati sia alla promozione che all’attuazione del programma;
e) Competizione per l’accesso ai fondi pubblici, attraverso meccanismi premiali[89].

Il dato comune alle diverse ipotesi di programmi complessi è in sostanza: il carattere progettuale e operativo che le caratterizza, contrapponendole alla staticità delle previsioni contenute negli strumenti urbanistici generali.

Il nuovo approccio alle politiche urbanistiche si propone l’obiettivo di completare l’evoluzione verso un’urbanistica “reale e non più disegnata” e soprattutto partecipata[90]. L’ambito di intervento dei programmi complessi,

---

[88] P. Monea, E. Iorio, D. Gimigliano, *Le società di trasformazione urbana, Prospettive urbane, profili giuridici, schemi applicativi*, ed. Halley, p.30

[89] Cifrare i “programmi integrati” di R.Manzo, M. Ghiloni in *Pianificazione del territorio e rischio tecnologico*, CELID,2002

[90] C. Vitale *Società di trasformazione urbana e riqualificazione urbana nell’urbanistica per*

limitato ad una parte del territorio comunale ed anche la concretezza del progetto "*fanno rientrare la scelta tra quelle che i cittadini hanno o possono avere capacità di discutere consapevolmente*"[91].

Porre in essere un intervento di trasformazione urbana significa gestire l'intervento sul territorio alla stregua di un programma complesso, con la partecipazione del privato. I fenomeni complessi che oggi ci troviamo a dover affrontare non possono più essere gestiti con vecchie regole e rigidi strumenti, perché ai soli criteri di volontà politica nelle scelte si sovrappongono valutazioni di convenienza, riguardanti, più in generale, il sistema economico sociale.

Inoltre come evidenziato dalla Circolare ministeriale, vi è l'esigenza di avviare processi complessi di riqualificazione urbana e di rifunzionalizzazione della città contemporanea, ma vi è l'inadeguatezza degli strumenti attuativi ordinari per situazioni di tale complessità. In questo contesto, precisa la circolare, va collocata la norma che introduce le Stu permettendo di superare l'attuale frammentarietà dei modelli di intervento sul territorio e, con la precisa finalità di perseguimento in modo organico, quegli obiettivi di qualità urbana complessiva e di rivitalizzazione della città, che i programmi complessi già perseguono. Le Stu costituiscono una fase del processo evolutivo e sono chiamate ad essere protagoniste e strumenti di processi di trasformazione urbana ormai ineludibili[92].

1. La fase preliminare: la progettazione urbanistica

L'art. 7 della Legge n. 21/2001 dispone il *"finanziamento degli studi di fattibilità, delle indagini conoscitive necessarie all'approfondimento*

---

progetti in Dir. amm , 2004, p.605

[91] P. Stella Richter, *Necessità e possibilità* cit., p.89

[92] P. Monea, E. Iorio, D. Gimigliano, *Le società di trasformazione urbana, Prospettive urbane, profili giuridici, schemi applicativi*, ed. Halley, p.30-32

della realizzabilità economica, amministrativa, finanziaria e tecnica delle ipotesi di trasformazione deliberate dal consiglio comunale nonché degli oneri occorrenti alla progettazione urbanistica" finalizzati alla costituzione di società di trasformazione urbana.

È evidente l'importanza degli studi preliminari, tutta la formulazione della norma sembra voler indirizzare verso la determinazione dei contenuti economici e contestuali ai quali è necessario adattare le caratteristiche specifiche della Stu. Proprio per i rapporti con la programmazione e la pianificazione, le operazioni di trasformazione urbana che la Stu porterà avanti dovranno aderire ai bisogni della collettività, e ciò va impostato consapevolmente e correttamente fin dall'inizio. La norma affida al Ministero il ruolo di Ente finanziatore attraverso una procedura concorsuale: con Decreto del Ministero "*sono stabilite le modalità di presentazione delle domande per l'accesso ai finanziamenti*" (art.7, comma 4) e l'apposito Decreto 6 giugno 2001 emana un bando di gara per la loro attribuzione. In conseguenza di ciò la circolare n. 622/2000 dello stesso Ministero assume la funzione di *lex specialis,* e quindi norma essa stessa per i comuni che intendano usufruire dei finanziamenti messi a concorso. All'art. 5 il bando richiama la conformità ai contenuti della circolare come elemento di valutazione. Le attività che la norma finanzia sono quelle necessarie a verificare i presupposti di realizzabilità tecnica, finanziaria, amministrativa ed economica.

Compito delle Stu è la progettazione esecutiva delle aree oggetto di trasformazione che si intendono realizzare, la Stu è quindi uno strumento "attuativo" delle previsioni urbanistiche per progettare e realizzare le trasformazioni.

Nella circolare viene precisato che la fase preliminare deve provvedere ad individuare l'ambito di intervento e che "*occorre chiarire al meglio, e per quanto possibile in una fase preliminare, sia lo stato di fatto che le prime indicazioni di trasformazione, con la completezza necessaria alla*

precisazione dell'itinerario procedurale e della percorribilità economico - finanziaria".

Gli elementi che il Ministero sembra richiedere potrebbero ridurre il compito delle Stu alla sola progettazione esecutiva di opere già definite in sede di studio preliminare. Gli obiettivi della progettazione debbono essere coerenti con le politiche urbane definite o impostate dall'Amministrazione e debbono essere relazionati a rendere ottimali le condizioni per perseguire degli obiettivi strategici.

2. La fase operativa: i compiti delle Stu

L'art. 120 del D.Lgs n. 267 dispone che le Società "*provvedono alla preventiva acquisizione delle aree interessate dall'intervento, alla trasformazione e alla commercializzazione delle stesse*".

La ragione sociale delle Stu, definita nell'art. 120, è quella di "*progettare e realizzare interventi di trasformazione urbana*": il termine "progettare" si riferisce anche alla pianificazione urbanistica esecutiva. In tal senso la Stu, precisa la Circolare ministeriale, deve essere considerata uno "strumento di urbanistica operativa", che fin dalla prima fase di progettazione esecutiva, associa gli operatori privati.

In relazione alla progettazione urbanistica vanno svolti i seguenti compiti: progettare le opere, acquisire le aree interessate, realizzare gli interventi di trasformazione, valorizzazione, infrastrutturazione. La commercializzazione è l'ultima fase e richiede preventive azioni di promozione e di marketing, territoriale e commerciale.

Il miglioramento della qualità urbana, non è semplicemente un fatto di riqualificazione fisica, ma riguarda anche il rafforzamento del marketing urbano, il potenziamento dell'offerta abitativa e dei servizi, il miglioramento di connessione urbana e di mobilità, l'adeguamento delle forme di concertazione per la programmazione e pianificazione delle trasformazioni.

3. La fase operativa: la scelta del socio privato

Una volta definita la fattibilità, attraverso la fase preliminare di studio, è necessario reperire le risorse per il suo funzionamento e capire in quale modo coinvolgere i privati. La scelta del socio privato è una questione che richiede una riflessione su tre aspetti fondamentali:

1) Le Stu sono assimilabili alle Società miste per le quali è consolidato il principio della scelta del socio privato attraverso procedura ad evidenza pubblica;
2) Gli azionisti privati dovranno essere scelti con "procedure ad evidenza pubblica";
3) La necessità di conciliare la normativa riguardante la costituzione delle Stu con quella inerente le procedure ad evidenza pubblica.

Un quarto aspetto, riguarda quello di management del processo, relativo alla convenienza e all'interesse del privato nei confronti sia dei conferimenti alla società che degli investimenti in opere di trasformazione.

Riguardo al primo aspetto non vi sono dubbi circa l'assimilazione delle Stu alle altre Società con azionariato pubblico e privato degli Enti locali; la Circolare ministeriale dell'11 dicembre 2000 richiama alle norme previste per la scelta del socio privato nelle Società miste costituite per la gestione dei servizi pubblici locali, tenendo presente la particolarità del settore, applicando alla fattispecie le norme di principio che disciplinano la procedura selettiva, non applicando invece la normativa di dettaglio per il settore dei servizi pubblici locali.

Le società di trasformazione non sono altro che una particolare di tipologia di Società mista costituita per particolari fini indicati all'art. 120; a conferma di tale interpretazione vi è la sentenza del T.A.R. Veneto, Sez. I del 9 dicembre 2004, n. 4280, che infatti ritiene legittima la costituzione di una Stu "omnibus", con caratteristiche molto vicine a quelle delle Società

miste. Il comune può quindi costituire ed avvalersi di una Stu "omnibus" come riportato nell'art 120 del TU n. 267/2000 e affermato dal T.A.R. Veneto.

Questa interpretazione corrisponde ai principi di efficacia e di economicità che l'attività amministrativa, secondo la legge ed i precetti costituzionali, deve rispettare.

Sarebbe infatti molto gravoso e complesso il procedimento di costituzione di una Stu ad hoc per ogni singolo intervento che un comune volesse realizzare avvalendosi di questo strumento.

Le procedure di scelta devono essere trasparenti e ad evidenza pubblica secondo i criteri indicati per le ordinarie Società miste con l'utilizzazione del D.P.R. n. 533/1996 come punto di riferimento per gli Enti locali, per quanto attiene ai criteri e alle procedure da seguire per la scelta dei soci privati.

Le Stu si configurano sia come "strumenti" della trasformazione urbana sia come soggetti imprenditoriali della stessa. Dunque i soci di una Stu, per poter agire nel suo interesse e assumere decisioni importanti per l'economia della Società, devono possedere requisiti confacenti di managerialità e competenza.

Il T.A.R. Umbria, con la sentenza n. 987/2003, depositata il 17 dicembre 2003, afferma: *"... si può ammettere solo che la soluzione accolta nella circolare si ispira a profili di opportunità che sarebbero forse suscettibili di una qualche considerazione ove si discutesse de iure condendo. Ma de iure condito non vi è che da prendere atto del netto disposto della legge ("in ogni caso ..."). L'erroneità della circolare appare palese alla luce del Decreto legislativo del 1923: come si è visto, infatti, persino in quel testo (relativamente meno stringente della normativa attuale) la legittimità del ricorso alla trattativa privata presuppone un giudizio (motivato circostanziatamente) di oggettiva impossibilità/inutilità della gara, anziché un giudizio discrezionale di maggiore/minore opportunità.*

Ora, il problema di acquisire immobili ad una Stu può essere sempre risolto, se necessario, mediante espropriazione per pubblica utilità (cfr. art. 120, comma 3, TUEL: "Gli immobili interessati dall'intervento di trasformazione sono individuati con delibera del consiglio comunale. L'individuazione degli immobili equivale a dichiarazione di pubblica utilità ..."). Quella possibile forma alternativa di acquisizione, che consisterebbe nello scambiare le aree con azioni della Stu, potrebbe risultare, in determinate circostanze più comoda, mai indispensabile. Il ricorso a questa formula sarebbe cioè (forse) giustificabile sul piano dell'opportunità, e non imposto in termini di necessità. Su queste basi non si può costruire praeter legem o anzi contram legem, una deroga all'obbligo dell'evidenza pubblica".

L'agevole acquisizione degli immobili rappresenta indubbiamente una condizione preliminare di fattibilità dell'intervento di trasformazione/riqualificazione. Della valutazione di gara possono far parte criteri economici e di efficacia/efficienza come il valore del conferimento determinato su basi oggettive o su valori di esproprio, il valore degli immobili ai fini degli obiettivi da perseguire ed il valore "urbanistico" inteso come capacità di consentire la trasformazione urbana.

Il socio dovrà dimostrare capacità economica e tecnica e potrà essere valutato anche per la possibilità di conferire immobili che siano efficaci ai fini della Stu[93].

L'art. 120, comma 1, T.U.E.L. dispone che *"le deliberazioni dovranno in ogni caso prevedere che gli azionisti privati delle società per azioni siano scelti tramite procedure di evidenza pubblica"*, senza fornire ulteriori specificazioni.

Riguardo la necessità o meno della presenza nella compagine sociale di azionisti privati, la dottrina maggioritaria ritiene che la norma non imponga la presenza di soci privati ma detti unicamente le regole da seguire nelle

[93] G. Storto, *Le società di trasformazione urbana e governo del territorio,* in AA.VV., *Le società di trasformazione urbana,* a cura di G. Storto, Il Sole24Ore, 32-41, 2004.

deliberazioni costitutive per la scelta degli azionisti privati[94].

Al contrario, dall'equivocità della formula "in ogni caso" che porta a concludere sul carattere misto pubblico-privato che le Stu dovranno avere[95], e considerando che nell'ordinamento delle autonomie locali vi è il principio secondo cui il ricorso allo strumento societario è consentito solo ove l'iniziativa delle amministrazioni locali prevedano il coinvolgimento di soggetti privati[96], si arriva a ritenere di poter escludere la costituzione di una Stu senza il coinvolgimento degli stessi[97]. Inoltre la società dovrà svolgere una vera e propria attività privata d'impresa provvedendo, secondo quanto disposto dalla norma, oltre alla trasformazione delle aree anche alla commercializzazione degli immobili realizzati, attività questa squisitamente privatistica[98]. La partecipazione di azionisti privati risponde alle esigenze di favorire l'efficienza e l'economicità della gestione[99].

La norma, se da un lato non precisa i limiti della partecipazione dei privati, dall'altro stabilisce che alla loro scelta si addivenga mediante procedura di evidenza pubblica, volta a verificare in un esame comparativo di diversi aspiranti soci, la loro affidabilità tecnica e finanziaria per il raggiungimento dell'oggetto sociale[100].

Riguardo il criterio da seguire per la selezione dei soci privati, si è ritenuto che il legislatore, non definendo le procedure di evidenza pubblica a cui fare ricorso, consentirebbe agli enti promotori di definirlo alla luce dell'oggetto

---

[94] G. De Marzo, *Le società di trasformazione urbana,* cit., 16/17; A. Clarizia, *Società miste. Profili generali,* cit., 56; M. Cammelli- A Ziroldi, *Le società a partecipazione pubblica nel sistema locale,* cit., 472.

[95] G. Bergonzini, *Le società di trasformazione urbana,* cit.,138; G.Mengoli, *Manuale di diritto urbanistico,* cit., 397

[96] F.A. Brucoli, *Le società di trasformazione urbana come previste nella L.127/97,* cit., 240; G. Bergonzini, *Le società di trasformazione urbana,* cit., 139.

[97] F.A. Brucoli, *Le società di trasformazione urbana come previste nella L.127/97(art.17,comma59),* cit.,240; A. Clarizia, *Società miste. Profili generali,* cit., 56; G.Mengoli, *Manuale di diritto urbanistico,* cit., 399

[98] F.A. Brucoli, *Le società di trasformazione urbana come previste nella L.127/97(art.17,comma59),* cit.,240; G. Bergonzini, *Le società di trasformazione urbana,* cit., 139.

[99] G. Bergonzini, *Le società di trasformazione urbana,* cit., 138

[100] G. Manzi, *Più tutela con le società di trasformazione urbana,* cit., 156

sociale in concreto determinato dalla società[101]. La scelta deve avvenire al termine di un confronto concorrenziale per tipi omogenei, precisando se si voglia costituire la società con privati appartenenti a distinti profili, in tal caso la gara sarà differentemente articolata per ognuno di quei profili[102]. L'individuazione della normativa applicabile sarà diretta dipendenza della natura dell'attività economica esercitata[103].

L'ente locale descriverà il tipo di socio, o tipi di soci, all'interno dei quali opererà la scelta in base agli obbiettivi da perseguire[104]. I soggetti privati coinvolti in via generale possono essere: imprese nel settore immobiliare con capacità d'intervento nella fase di progettazione, realizzazione, gestione e commercializzazione; soggetti finanziari con capacità d'intervento in qualità di "progettisti di finanze"; imprese industriale in cui incombe l'obbligo derivante da direttive comunitarie e norme nazionali di realizzare investimenti spesso correlati da investimenti infrastrutturali (porti, ferrovie, ecc …)[105]. La struttura dell'azionato, quindi, dipende dallo scopo della società e dalle caratteristiche della specifica operazione di trasformazione che si intende mettere in essere[106].

L'obbiettivo della trasformazione deve essere chiaramente individuato da parte dell'Ente Locale, ed in particolare spetta al Consiglio comunale deliberare in merito al programma specificando i contenuti, i tempi, le modalità d'intervento, per mettere in condizione i privati di verificare la fattibilità ed anche il rientro economico dell'intervento[107].

---

[101], *Le società* V. Martelli, *I servizi e gli interventi pubblici locali,* cit., 674; G. De Marzo, *Le società di trasformazione urbana,* cit.,857; G. De Marzo *di trasformazione urbana,* cit.,16/27; F.A. Brucoli, *Le società di trasformazione urbana come previste nella L.127/97(art.17,comma59),* cit.,241; M. Breganze, *Le società di trasformazione urbana:prime note,* cit.,172.

[102] M. Dugato, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana,* cit. 592.

[103] C. Linzola, *Società di trasformazione urbana,* cit.,1289.

[104] M. Dugato, *Le società per la gestione dei servizi pubblici locali,* cit.,82

[105] E. Li. Puma, *Le società di trasformazione urbana:strumento flessibile per urbanistica e project financing,*cit.,2-8.

[106] F. Ciccone, *I caratteri delle società di trasformazione urbana.* cit.,45-46

[107]P. Urbani , *Le società di trasformazione urbanistica,* cit.,666.

Nella scelta del socio privato l'ente promotore dovrà effettuare una gara finalizzata a valutare gli aspetti tecnici ed economici del socio privato; costui dovrà essere in grado di progettare ed eseguire interventi di trasformazione urbana[108].

La necessità di una gara volta all'individuazione del socio privato più idoneo, sia dal punto di vista tecnico che economico, per progettare ed effettuare interventi di trasformazione urbana, porta ad optare per la procedura dell'appalto-concorso[109], ritenendo secondo alcuni applicabile il D.P.R. n. 533/1996[110]. Altri hanno escluso l'estensione di tale procedura di scelta dei soci. Nonostante l'oggetto delle società disciplinate dal decreto sopra citato sia in parte sovrapponibile a quello delle Stu, aspetti quali, la maggiore ampiezza degli obbiettivi di queste ultime, la sua specificità rispetto alle società per la gestione dei servizi pubblici e la mancanza di una norma primaria che rinvii ad una fonte secondaria la disciplina di aspetti della Stu, escludono l'applicazione del citato regolamento[111].

Spetterebbe esclusivamente agli Enti pubblici promotori della costituzione delle Stu regolare gli aspetti di interesse pubblico collegati alle nuove società indipendentemente dal modello proposto dal D.P.R. n. 533/1996[112]. Le modalità procedurali sono rimesse alla discrezionalità dell'Ente locale.

---

[108] G. Mengoli, *Manuale di diritto urbanistico,* cit.,397

[109] F.A. Brucoli, *Le società di trasformazione urbana come previste nella L.127/97(art.17,comma59),* cit.,241;

[110] M. Cammelli- A Ziroldi, *Le società a partecipazione pubblica nel sistema locale,* cit.,473; P. Urbani , *Le società di trasformazione urbanistica,* cit.,665, sub nota 3; G. Pagliari, *Le società di trasformazione urbana,* cit., 90; G. Manzi,*Più tutela con le società di trasformazione urbana,* cit., 156; I. Franco, *le società di trasformazione urbana,* cit.,1024; I. Franco, *le società di trasformazione urbana,* in Dir. Reg., p.570; L. De Lucia *Le società di trasformazione urbana nell'ordinamento italiano,* cit.,94; G. Mengoli *Manuale di diritto urbanistico,* cit.,400.

In tal senso anche: S. Vasta, *Le società di trasformazione urbana come servizio pubblico,* cit.,545, che ammette la possibilità di individuazione dei soci anche attraverso diverse procedure valutative, qualora il tipo e le caratteristiche dei soci siano differenti tra loro e tali da non poter essere messi a confronto nell'ambito di una medesima comparazione.

[111] V. Martelli, *I servizi e gli interventi pubblici locali,* cit., 674; G. De Marzo, *Le società di trasformazione urbana,* cit.,856;

[112] G. De Marzo, *Le società di trasformazione urbana,* cit.,856;

Nella circolare ministeriale dell' 11 dicembre 2000 al punto 3.3 "Procedure per la costituzione" si legge che *"... in ordine alle procedure per la scelta dei soci privati, si può ritenere applicabile, in via analogica, il corpo normativo dettato in tema di società per azioni a capitale misto pubblico - privato per l'erogazione di servizi pubblici locali (articoli 112, 113, 116, 117 del D.L.vo 18 agosto 2000, n. 267; D.P.R. 16 settembre 1996, n. 533), trattandosi anche nel caso delle Stu, di società aventi per oggetto lo svolgimento di attività di rilevante interesse pubblico".* Questa scelta è basata su due premesse:

- Le Stu sono assimilabili alle S.p.A. aventi ad oggetto la gestione di un pubblico servizio, entrambe svolgono attività di rilevante interesse pubblico.
- I soci debbono essere scelti sulla base di requisiti che coprono l'insieme di attività demandate alla Stu ossia attività di progettazione realizzazione, gestione e commercializzazione.

Per la verifica di suddetti requisiti è opportuna la procedura concorsuale ristretta di cui al D.P.R. n. 533/1996, assimilata all'appalto concorso[113]. Le norme del D.P.R. n. 533/96, andranno tarate di volta in volta in relazione alla singola fattispecie, tenendo di conto che le regole richiamate sono finalizzate all'individuazione di soci chiamati ed erogare servizi pubblici locali. Quindi il rinvio al citato D.P.R. n. 533/96 va inteso come rinvio ad un modello di procedura, identificato con l'appalto concorso, i cui contenuti andranno definiti in termini autonomi rispetto alla previsione dello stesso decreto[114].

A seguito dell'art. 35 della Legge 28 dicembre 2001, n. 448, in cui venivano distinti i servizi pubblici locali in servizi a rilevanza industriale e servizi

---

[113] V. Martelli, *I servizi e gli interventi pubblici locali,* cit., 674. L'autore osserva che il bando di gara per la scelta dei soci privati dovrà indicare lo schema statutario della società, affinché il socio privato possa conoscere le regole di funzionamento e di organizzazione della società stessa.

[114] R. Perticari, *Le società di trasformazione urbana,* cit.,3/5

privi di tale rilevanza, è stato osservato che il ricorso all'analogia non è più praticabile, infatti nessuna delle discipline si adattava alle Stu; non la prima, volta a limitare a casi particolari la formula della società mista, e non la seconda, riferita al carattere non industriale. Tuttavia il riferimento al D.P.R. n. 533/1996 poteva continuare ad essere preso di riferimento dagli Enti locali per ciò che atteneva le procedure e dei criteri da seguire per la selezione dei soci privati, fino a quando non fosse stata emanata una specifica disposizione nazionale o regionale[115]. Il D.P.R. n. 533/1996 non ha più il ruolo di fonte normativa con riguardo alle Stu, dato il nuovo contesto normativo succeduto alla riforma dei servizi pubblici del 2003. Considerando il carattere economico di una società di trasformazione, il D.P.R. n. 533/1996, regolamento di attuazione previsto dall'art. 116, comma 2 del D.Lgs n. 267/2000, può costituire al massimo un modello teorico a cui riferirsi, dal momento che l'art. 116 stesso, non richiama più i servizi pubblici di cui all'art. 113, ovvero quelli con rilevanza economica[116]. Ciò premesso, tali fonti possono al massimo avere la valenza di strumenti di interpretazione del sistema normativo, non di fonti vincolanti per Regioni ed Enti locali.

Possono comunque considerarsi utili le indicazioni della circolare ministeriale[117] nella quale si statuisce che la procedura di selezione dovrebbe consentire la partecipazione di partner scelti tra soggetti con "conoscenza ed esperienza comprovata nei settori di maggior rilevanza per l'attività delle Stu", e riguardo la componente finanziaria, "oltre ad apportare risorse finanziarie, possono fornire servizi per la fattibilità finanziaria e la gestione del programma da attuare", grazie anche alla "costruzione di bandi per la partecipazione dei privati che possano fungere

[115] L. De Lucia, *I profili giuridici*, cit., 74.
[116] A. Azzariti *Il socio privato nella società mista per la gestione dei servizi pubblici locali,* in www.giustizia-amministrativa.it, p.10/36
[117] Circ. Min. lav. Pubb, 11 dicembre 2000, prot. n. 621/Segr.,cit.,punto 3"Costituzione della società".

da stimolo per la nascita di nuovi soggetti adeguati alle forme di trasformazione richieste e attese"[118].

In giurisprudenza[119] si è recentemente precisato che, *"poiché la società di trasformazione può indifferentemente esplicare attività di progettazione e realizzazione degli interventi ovvero attività di sola progettazione per l'individuazione della normativa applicabile, dovrà considerarsi la natura dell'attività economica esercitata:*

1. *Normativa in materia d'appalti di servizi, quando l'attività consista nella sola progettazione con affidamento dei lavori a soggetti terzi;*
2. *Normativa in materia di opere pubbliche quando sia la stessa società di trasformazione ad eseguire gli interventi"*.

Concludendo si osserva che il momento di selezione dei soci risulta un momento importante per la riuscita dell'iniziativa; grande importanza riveste la qualità della partecipazione dei privati sia a livello logistico per una migliore agilità gestionale dell'ente costituito, sia in relazione all'esecuzione dei programmi per la maggiore comunanza di obbiettivi con il sostrato sociale[120].

Il socio privato come partner della trasformazione

Quando una Stu inizia a costituirsi deve assicurarsi una composizione strutturale capace di assicurarne le finalità. La circolare ministeriale intende affidare casi rilevanti e complessi di intervento sulla città a Società costituite a tale fine coinvolgendo risorse private, attivando un ben preciso modello operativo, privo di condizionamenti non troppo essenziali al suo scopo. Un'altra specifica qualità delle Stu, accennata nella circolare, è quella che attiene alla necessità di individuare correttamente i requisiti sulla scelta dei

---

[118] M. Breganze, *Le società di trasformazione dopo il "collegato infrastrutture",* cit.,608.
[119] T.A.R. Emilia- Romagna, Bologna, Sez. I, n. 2338 del 30 luglio 2004, cit, 17/24.
[120] F. R. Grasso, *Le società di trasformazione urbana(S.T.U.),* cit.,2/2

soci.

Il mercato, come sostiene il Ministero, tende a trasformarsi da “mercato di prodotti ” a “mercato di servizi” per il successo delle iniziative, infatti non è più sufficiente la semplice produzione di edifici senza dei processi di ingegnerizzazione, riguardanti l’intero ciclo ai fini alla commercializzazione, e ciò impone la scelta di soci che siano capaci di offrire prestazioni che attengono ai servizi finanziari e alla gestione ottimale.

Le indicazioni del Ministero, in tal senso, si riferiscono a tecniche innovative per la gestione aziendale dei processi e delle attività.

Per sua natura la Stu risponde ad una logica di impresa flessibile e dinamica in risposta alle mutevoli esigenze del mercato: la continua analisi dei processi in funzione del mercato ed il trasferimento della “conoscenza”, assumono un ruolo fondamentale per garantire i risultati economici e qualitativi.

Per ottenere tutto ciò occorre avvalersi di sistemi innovativi, informatizzati e coerenti con le normative di qualità, per quanto riguarda la progettazione organizzativa, il controllo di processo e di gestione, l’automazione di processo, il *knowledge management* (trasferimento della conoscenza manageriale), e la qualità.

L’approccio per processi, mette in condizione di controllare l’impresa attraverso tutti gli elementi componenti le sue attività e le sue finalità, e garantisce la coerenza fra processi, controllo e struttura organizzativa, consentendo la:

- Creazione e gestione di modelli organizzativi complessi;
- Analisi, rilevazione e reingegnerizzazione dell’organizzazione di impresa in modo da mantenere un modello in esercizio e nello stesso tempo progettare e porre a raffronto nuovi modelli;
- Gestione in modo coordinato dei processi relativi all’operatività e di quelli necessari ai controlli, oltre alle attività componenti;

- Generazione di un sistema di assicurazione della qualità integrato con i processi di impresa.

Si è detto che la costituenda Società ha come primario interesse quello di comporre una struttura capace di assicurarne le finalità; questo va perseguito con tecniche innovative confacenti a strumenti innovativi. Al di là della deroga per i proprietari, la Circolare ministeriale intende indirizzare verso questo criterio, attraverso il bando per la partecipazione dei soci privati alla Società.

Questo significa che i soci devono possedere requisiti di capacità tecnica e competenze specifiche adatti a questo fine; non sempre però è possibile trovare le specifiche professionalità del tipo richiesto, soprattutto se legate alla disponibilità verso particolari investimenti di risorse. D'altra parte, restringere troppo il campo di accettabilità potrebbe comportare l'impossibilità di coinvolgere soci privati e, conseguentemente, di avviare la società, anche se correttamente studiata ed impostata. In questi casi la soluzione va ricercata nel sistema di scelta dell'offerta economicamente più vantaggiosa e nel trovare meccanismi premianti a favore dei soggetti che, partecipando alla selezione con evidenza pubblica, possono avere requisiti di capacità tecnica bene individuati ai fini del raggiungimento degli obiettivi societari, disponendo eventualmente una graduatoria secondo le competenze specialistiche. Se ritenuto opportuno, è possibile fissare requisiti minimi di accesso o punteggi minimi di selezione. Al soggetto promotore spetta la scelta che dovrà essere supportata da opportuni studi preliminari di fattibilità, relativamente al grado di complessità delle trasformazioni previste[121].

Contenuti della circolare 11 dicembre 2000 n. 622: una guida

[121] P. Monea, E. Iorio, D. Gimigliano, *Le società di trasformazione urbana, Prospettive urbane, profili giuridici, schemi applicativi*, ed. Halley, 2005, p. 41-43.

all'applicazione della norma

1. La circolare 11 dicembre 2000 n. 622

Nel 1999, su iniziativa del Sottosegretario On. Gianni Mattioli, viene nominata un commissione di studio[122] per approfondire le problematiche relative alla costituzione nelle città metropolitane e nei Comuni, di società per azioni per progettare e realizzare interventi di trasformazione urbana, secondo le modalità della Legge 15 maggio 1997, n. 127. La commissione ha inteso procedere in maniera da formalizzare in una circolare il modo di esplicitare i principi contenuti nella norma ed arrivare a delineare un *iter* procedimentale che città metropolitane e Comuni potrebbero assumere come riferimento per la costituzione delle società miste di trasformazione urbana.

Venne quindi predisposta una bozza di circolare, suddivisa in quattro capitoli, per rendere più agevole, da parte degli Enti locali, la costituzione delle Stu.

Queste società non vanno considerate come unico strumento dell'amministrazione per conseguire l'obiettivo della trasformazione urbana, ma costituiscono uno strumento che il legislatore ha previsto per rendere più facile l'intervento di quei Comuni che intendano realizzare importanti trasformazioni all'interno della città, attraverso il cofinanziamento di soggetti privati.

Nel primo capitolo si esplicitano le condizioni per la formazione della società; essa deve avvenire su iniziativa del comune, cui spetta il compito di elaborare e adottare i piani urbanistici generali e particolareggiati e la

[122] La commissione, nominata con decreto del Segretario generale del Comitato per l'edilizia residenziale n. 132 / Segr. 13 maggio 1999, è composta da urbanisti, giuristi, esperti in materia economico-finanziaria e fiscale e da un esperto di organizzazione e gestione delle attività progettuali. Conclude i lavori a metà ottobre 1999.

funzione di direzione amministrativa e politica dell'iniziativa.

La bozza di circolare, individua quali possono essere le aree idonee per tali interventi e specifica che le porzioni di territorio si devono caratterizzare per essere insediamenti che richiedono interventi prevalenti di ristrutturazione urbanistica, o per essere aree che hanno una particolare discontinuità qualitativa, nei quali non si può operare con una sommatoria di singoli interventi.

Il ricorso alle Stu risulta particolarmente idoneo, per interventi molto complessi e di grande valore economico, per i quali l'amministrazione pubblica intende associare, alla propria iniziativa, partner privati non solo per avere capitali integrativi a quelli pubblici ma anche per avvalersi di qualificate esperienze per la gestione economica dell'iniziativa.

Con gli interventi delle Stu si devono conseguire gli obiettivi generali fissati dal piano. Nel caso in cui l'ipotesi di trasformazione contrasti in modo significativo con le previsioni del piano regolatore generale, il comune deve procedere, antecedentemente alla costituzione della società, ad apportare le necessarie modifiche al piano regolatore generale.

Nella fase preliminare il comune deve individuare gli altri eventuali partner pubblici della società e le caratteristiche di quelli privati.

Il lavoro della commissione non solo è quello di emanare una circolare in senso stretto che si limiti ad illustrare e ad interpretare norme, ma di produrre un elaborato che aiuti le amministrazioni delle attività di governo e che approfondisca problematiche di valenza generale. L'11 dicembre 2000[123] prende vita la circolare n. 622/2000. Il documento suscita subito un grande interesse[124].

---

[123] "Nonostante il grande lavoro svolto dalla commissione e dalla Direzione generale, la circolare prende vita dopo più di un anno dalla redazione. Tale ritardo è da imputarsi alle vicissitudini politiche che hanno visto alternarsi ben tre ministri nel lasso di un anno solare nel dicastero dei lavori pubblici, a cavallo dell'anno 2000", cit. G. Storto, *Le società di trasformazione urbana, contesto legislativo, caratteri, profili giuridici e problematiche applicative. Le modalità di attuazione nell'esperienza di 11 Comuni*, nota p. 53.

[124] G. Storto, *Le società di trasformazione urbana, contesto legislativo, caratteri, profili*

2. Le aree di intervento

A seguito dell'inserimento della disposizione nel Testo Unico degli Enti locali l'art. 17, comma 59, della Legge 15 maggio 1997, n. 127, viene sostituito dall'art. 120 del D.Lgs 18 agosto 2000, n. 267 che consente ai Comuni di disporre di uno strumento per attuare i piani urbanistici che si intendano effettuare nelle aree caratterizzate dalla prevalenza di interventi di trasformazione. La legge individua con sufficiente precisione le parti di città in cui devono avvenire questi interventi. Si tratta di luoghi in cui si registra una pronunciata crisi delle condizione urbanistiche, necessitanti di una radicale trasformazione sia dell'impianto urbano che delle sue caratteristiche funzionali. Questo tipo di trasformazione urbana si sostanzia in una riqualificazione urbanistica e funzionale e si differenzia quindi dalla "classica" riqualificazione urbana. Compito della città moderna è anche quello di attrarre investimenti in quanto la qualità urbana può e deve considerarsi un condizione indispensabile allo sviluppo economico.

Molte città italiane non sono dotate in modo sufficiente di quegli standard di qualità che una città moderna dovrebbe avere: grandi parchi, impianti sportivi, musei, luoghi dedicati al tempo libero, ecc.. Esse non sono state incluse nella fase di espansione edilizia all'atto della nascita dei quartieri e degli insediamenti che, pertanto oggi, hanno bisogno di essere riqualificati.

Gli interventi di trasformazione quindi hanno una grande rilevanza strategica nella fase di revisione urbanistica di quegli insediamenti nati come espansione delle aree urbane consolidate, per porre rimedio a quegli errori urbanistici che hanno caratterizzato la fase espansiva dei centri urbani.

Nella circolare n. 622/2000 vengono individuate le aree urbane maggiormente suscettibili di trasformazione che possono essere individuate,

---

giuridici e problematiche applicative. Le modalità di attuazione nell'esperienza di 11 Comuni, p. 51-53.

scontando una certa schematicità, nelle seguenti principali tipologie insediative:

a) le aree comprese fra il centro storico comunemente inteso e l'espansione postbellica. Questi ambiti comprendono in genere insediamenti discontinui e misti (residenziali, produttivi e di servizio), realizzati nella prima metà del secolo e caratterizzati da una discreta e spesso rilevante qualità edilizia e da un impianto urbanistico concluso. La successiva dismissione o sottoutilizzazione delle funzioni produttive e di servizio determinata da nuove esigenze funzionali ha in alcuni casi prodotto un degrado urbano diffuso particolarmente contrastante con la centralità e la qualità potenziale dei siti. Gli elevati valori posizionali, purché governati nella logica dell'interesse pubblico, possono facilitare la ricerca di formule di trasformazione economicamente vantaggiose ed urbanisticamente sostenibili;
b) gli ambiti di edilizia intensiva del dopoguerra, in cui la scarsa qualità edilizia si associa con una insufficienza di servizi collettivi. Si tratta, quasi sempre, di insediamenti ad alta densità edilizia in cui la formazione dei suddetti servizi comporta forti investimenti economici, che devono essere necessariamente combinati con operazioni di ristrutturazione urbanistica, al fine di recuperare gli spazi pubblici attualmente carenti;
c) i quartieri di edilizia residenziale pubblica, in cui le esigenze di riqualificazione sono generalmente facilitate da una soddisfacente disponibilità di spazi pubblici che consentono di dar luogo a consistenti miglioramenti delle condizioni urbanistiche anche senza operare interventi di ristrutturazione urbanistica;
d) gli insediamenti di edilizia illegale, assimilabili nella insufficienza delle dotazioni infrastrutturali ai quartieri di cui al punto b);

Il ricorso alle Stu è particolarmente idoneo per interventi di trasformazione sulle aree di cui ai precedenti punti a) e b) e, in particolare, su porzioni di territorio connotate da una delle seguenti caratteristiche:

- insediamenti che, ferma restando la rilevanza quantitativa e la portata strategica, richiedono interventi di ristrutturazione urbanistica nettamente prevalenti su quelli di ristrutturazione edilizia e di restauro. E' questo, infatti, il caso in cui il progetto del nuovo insediamento può prevedere una configurazione nettamente indipendente dall'assetto fondiario;
- aree caratterizzate da una particolare discontinuità qualitativa non emendabile attraverso interventi puntuali o come sommatoria di interventi singoli come quelle comprese tra il centro storico e l'espansione del dopoguerra, che spesso hanno provocato fenomeni di degrado urbano diffuso e, in tempi più recenti, dei casi di edilizia intensiva di scarsa qualità a cui si è associata una insufficiente qualità di servizi collettivi.

A tali ambiti vanno aggiunti i quartieri di edilizia illegale e le cosiddette aree dismesse, in particolare quelle militari, industriali e ferroviarie. La circolare afferma che non sono opportune le ipotesi di interventi in aree di espansione edilizia, *per le quali la vigente disciplina urbanistica già predispone strumenti specifici*, come per gli interventi di riqualificazione della città consolidata *conseguibili con il semplice ricorso ad un'appropriata disciplina urbanistica.*

La circolare ministeriale espone quindi chiaramente quali siano gli ambiti di intervento anche se le caratteristiche delle città italiane sono spesso molto diverse tra loro, e sembra tenere in considerazione solo le grandi città. Questo è un limite, in quanto, invece, si sono attivate operazioni di costruzione di Stu anche in città medio-piccole. Ciò si è determinato probabilmente a causa del fatto che nelle amministrazioni più snelle è più facile operare con uno strumento che risulti molto impegnativo per gli organi politici dell' amministrazione comunale, soprattutto nella fase di gestazione; nelle grandi città invece, eccetto casi sporadici, ciò risulta più difficile.

La Stu è particolarmente adatta qualora si prevedano interventi

particolarmente complessi e di grande valore economico, per i quali l'amministrazione pubblica intenda associare alla propria iniziativa, partner privati, non solo per integrare capitali, ma anche per avvalersi di qualificate esperienze per la gestione economica dell'iniziativa. Altra possibilità è che si debba procedere ad azioni di ricomposizione e ricucitura del tessuto urbano contestuali alla realizzazione di opere infrastrutturali complesse anche a sviluppo lineare (ad esempio nuove linee di trasporto o ristrutturazioni di linee esistenti, nuovi impianti viari, ecc.).

La Stu risulta dunque particolarmente adatta per interventi nelle aree dismesse, caratterizzate da fenomeni di abbandono delle vecchie funzioni, per le quali è possibile avviare un programma di ristrutturazione urbanistica per la formazione di nuovi organismi urbani che generalmente ospiteranno funzioni diverse dalle precedenti[125].

3. La conformità urbanistica

L'articolo 120, prevede che le società progettino e realizzino gli interventi di trasformazione urbana "*in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti*". La formulazione non si presta a dubbi interpretativi; al riguardo può risultare utile un esame delle implicazioni che ne conseguono.

Una prima annotazione riguarda l'uso del termine "in attuazione" invece di "in conformità" allo strumento urbanistico, dizione che normalmente si rinviene nelle leggi di settore e che trova motivazione nella volontà del legislatore di sottolineare pregiudizialmente che con gli interventi della società si devono conseguire gli obiettivi generali fissati dal piano.

Vi sono tre ipotesi che definiscono questa impostazione della circolare. La prima, più naturale in cui non sorge nessun problema ed in cui le

[125] G. Storto, *Le società di trasformazione urbana, contesto legislativo, caratteri, profili giuridici e problematiche applicative. Le modalità di attuazione nell'esperienza di 11 Comuni*, p. 54- 56

trasformazioni urbane sono in attuazione degli strumenti urbanistici. La seconda, invece, in cui c'è un rispetto "sostanziale" delle previsioni e delle prescrizioni del piano regolatore generale, a fronte di alcune piccole modifiche in sede attuativa. Le modifiche in questo caso sono di legati al dispositivo zonizzativo, specifici dettagli normativi oppure tracciati infrastrutturali di dettaglio, eventualmente definiti alla scala del piano regolatore generale, ma sempre rispettando i limiti imposti. La terza possibilità, decisamente più grave consiste in modifiche "sostanziali" al piano regolatore in termini di previsioni, costi, infrastrutture principali e funzionalità fino alla possibilità di non riuscire a rispettare alcuno dei limiti imposti. Sia che tali modifiche siano sostanziali o meno, qualora non vi sia un rispetto del piano regolatore generale, il comune è preposto all'approvazione delle modifiche di intervento di trasformazione solo dopo aver apportato la variante necessaria agli strumenti urbanistici.

Il legislatore si propone di assicurare la conformità tra gli interventi di trasformazione e la disciplina urbanistica vigente. L'individuazione degli immobili da parte del Consiglio comunale equivale a dichiarazione di pubblica utilità, anche per quelli non interessati da opere pubbliche[126]. Vi è una linea di pensiero che sostiene che l'espressione usata dal legislatore dovrebbe intendersi come pianificazione urbanistico-attuativa dell'area, la Stu, su incarico del Comune, dovrebbe predisporre il piano attuativo ed il Comune, secondo quanto previsto dalle leggi regionali e dagli statuti comunali, lo approverebbe. In sostanza saremmo in presenza di uno strumento urbanistico attuativo vero e proprio[127]. L'intervento di cui la Stu è

---

[126] G. Storto, *Le società di trasformazione urbana, contesto legislativo, caratteri, profili giuridici e problematiche applicative. Le modalità di attuazione nell'esperienza di 11 Comuni*, p. 57- 59.

[127] L. De Lucia, *I profili giuridici*, cit., 76. L'A. precisa che nel caso in cui la Stu debba provvedere alla redazione del piano esecutivo non siamo invero in presenza di una forma di urbanistica convenzionata, al pari della lottizzazione o del piano integrato di intervento. La norma non prevede un contratto tra comune e società con effetti diretti sull'assetto del territorio. Questo deve essere prefigurato nelle sue linee essenziali dall'amministrazione comunale (piano regolatore, individuazione delle aree ed eventuale espropriazione delle

titolare non dovrebbe quindi essere puntualmente conforme alle previsioni dello strumento urbanistico generale, potendo anche integrarne le previsioni, con gli stessi limiti e con le stesse condizioni di un qualunque strumento attuativo[128].

Ma questa opinione va in contrasto con la posizione giurisprudenziale secondo cui «la deliberazione concernente la costituzione di una società di trasformazione urbana richiede la previa esistenza di uno strumento urbanistico generale e di uno attuativo, entrambi approvati: il suddetto piano attuativo è necessario in quanto il piano regolatore contiene, per lo più, previsioni di larga massima e una zonizzazione la cui definizione è normalmente rinviata ai piani particolareggiati (o in alternativa, ai piani di lottizzazione)»[129]. Altra parte dottrinale, in linea con la giurisprudenza richiamata, afferma che la Stu, agisce in attuazione di uno strumento urbanistico attuativo, e[130] l'intervento urbanistico a cui la Stu darà attuazione, non potrà essere in variante al piano regolatore generale[131].

È il Comune che redige il piano regolatore, individua le aree di comparto, procede all'espropriazione ed, in ogni caso, governa l'intera operazione[132]

La delibera di costituzione della Stu non può essere considerata uno strumento di attuazione del piano regolatore generale in senso proprio, essa è la modalità di realizzazione di interventi di trasformazione urbana che devono trovare la propria previsione all'interno degli strumenti urbanistici

---

stesse, partecipazione alla società, approvazione del progetto di trasformazione). La lottizzazione è strumento urbanistico attuativo che trova il suo momento costituivo nell'accordo del Consiglio comunale alle proposte di assetto urbanistico di un'area formulate dal privato proponente.

[128] R. Perticari, *Le società di trasformazione urbana*, cit., 2 di 5.

[129] T.A.R. Marche, 11 giugno 1999, n. 698, cit., 225.

[130] P. Urbani, *Trasformazione urbana e società di trasformazione urbana*, cit., 629; L. Cesarini, *Le società di trasformazione urbana: profili giuridici*, cit., 4 di 9.

[131] G. Mengoli, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., 399.

[132] F. Mazzonetto, *Le società di trasformazione urbana: aspetti problematici e prospettive di utilizzo anche alla luce delle nuove tendenze legislative*, cit., 308; P. Urbani, *Trasformazione urbana e società di trasformazione urbana*, cit., 629-630.

comunali[133]. Le società dovranno costituire il supporto tecnico dell'intervento, andando a concretizzare le indicazioni pianificatorie, fissate dall'Ente locale, in misure tecniche di realizzazione, esse, nel corso della progettazione, potranno suggerire al socio pubblico l'assetto concreto dell'area o di parte di questa, oppure suggerire l'adozione delle necessarie varianti agli strumenti urbanistici[134].

Le operazioni di recupero o di riqualificazione di zone compromesse, o di nuova urbanizzazione, sulle quali gli enti locali hanno scelto di intervenire, necessitano della preventiva esistenza di un progetto organico che deve trovarsi nello strumento di pianificazione generale od in quello esecutivo. Qualora manchi il progetto unitario o risulti privo di riferimenti urbanistici adeguati, nell'ambito del contratto di servizio all'Ente locale, il progetto di intervento ed il progetto di piano esecutivo possono essere predisposti dalla società, se già costituita, ma successivamente andranno deliberati ed approvati dall'Ente locale seguendo il normale *iter*[135].

Vi è l'impossibilità per le Stu di poter operare in variante automatica alle previsioni di piano e questo risulta in modo chiaro dall'espressione legislativa, che precisa come le operazioni debbano avvenire nel rispetto e nell'attuazione degli strumenti urbanistici vigenti[136].

Le Stu non sono un mero braccio tecnico-operativo dell'Ente locale, ma anzi, un importante strumento di diretto esercizio della funzione di conformazione del territorio, potendo divenire lo strumento organizzativo indiretto dell'Amministrazione nella determinazione del nuovo assetto del territorio. L'Ente si occuperà così di fornire le indicazioni generali dei piani e provvedere alla fissazione degli obiettivi; le Stu predisporranno i progetti

---

133 G. Garzia, *Pianificazione urbanistica comunale e società di trasformazione urbana*, cit., 232.

134 M. Dugato, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana*, cit., 542-543.

135 T.A.R. Marche, 11 giugno 1999, n. 698, cit., 225.

136 M. Dugato, *Le società di trasformazione urbana e l'uso delle aree urbane tra normativa statale e disciplina regionale di dettaglio*, cit., 287.

esecutivi d'intervento e suggeriranno all'Ente varianti ed interventi necessari al raggiungimento concreto degli obiettivi già decisi[137].

L'impossibilità per le Stu di operare in variante è conseguenza del fatto che le Stu sono partecipate da soggetti privati, anche in modo maggioritario. Se esse avessero avuto la capacità di modificare direttamente le previsioni di piano, ad un soggetto formalmente o sostanzialmente privato gli sarebbe stato concesso il potere di pianificazione urbanistica[138].

La progettazione presuppone tale strumento, e se questo non è in sintonia con gli intendimenti della Stu si prevede che possa essere variato, magari con un accordo di programma o un piano di recupero[139].

La trasformazione deve avvenire nel rispetto degli strumenti urbanistici vigenti, ma ciò non esclude che il Comune possa provvedere alle opportune varianti, a seguito di un accordo di programma con gli enti interessati alla trasformazione urbanistica o con delibera resa opportuna dal progetto proposto dalla società[140].

Ciò risponde al tipo di pianificazione del territorio delineato dall'ordinamento. Il piano regolatore generale, infatti, è strumento che delinea le scelte di fondo, imprescindibili e non negoziabili. L'attuazione si rimette ad altri istituti, mediante la definizione di una serie di parametri urbanistici relativi all'utilizzo del territorio ed alle specifiche condizioni

---

[137] M. Dugato, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana*, cit., 544.

[138] G. Pagliari, *Le società di trasformazione urbana*, 94; M. Dugato, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana*, cit., 548-549; M. Dugato, *Le società di trasformazione urbana*, cit., 79.

[139] F. Mazzonetto, *Le società di trasformazione urbana. Aspetti problematici e prospettive di utilizzo anche alla luce delle nuove tendenze legislative*, cit., 308; P. Urbani, *Trasformazione urbana e società di trasformazione urbana*, cit., 629-630.

[140] G. De Marzo, *Le società di trasformazione urbana*, §11.13, cit., 19/27; G. De Marzo, *Le società di trasformazione urbana*, cit., 857. È stato osservato come dal fatto che l'attività di pianificazione attuativa, svolta dalle società di trasformazione urbana, non possa introdurre variante alcuna alle previsioni dei piani urbanistici discenda un evidente limite all'operatività delle società stesse. Le sedi deputate ad una nuova valutazione degli interessi pubblici e delle connesse previsioni urbanistiche, e quindi all'introduzione di varianti, sono le conferenze di servizi e gli accordi di programma (V. Martelli, *I servizi e gli interventi pubblici locali*, in G. De Marzo – R. Tomei (a cura di), *Commentario al nuovo T.U. degli enti locali*, Cedam, 2002, 672).

edificatorie[141].

La conclusione appare confortata anche dall'affermazione, contenuta nella circolare del Ministero dei lavori pubblici, n. 622/2000,: "*la Stu è da considerarsi, quindi, uno strumento di urbanistica operativa, che consente alle amministrazioni di passare dalla disponibilità di strumenti di piano a quella della loro attuazione, associando gli operatori privati nella fase della progettazione urbanistica esecutiva o in quella della progettazione definitiva, con modalità originali e specifiche"*. La possibilità di affidare alla Stu la progettazione urbanistica esecutiva va esaminata attentamente per le implicazioni che comporta in caso di partecipazione alla società di alcune categorie di privati. La garanzia dell'interesse pubblico risiede nel fatto che venga rispettato il piano esecutivo e con esso i parametri urbanistici fondamentali precedentemente fissati. Con una procedura tutta pubblica si definiscono i parametri di intensità e forme dell'utilizzazione fondiaria. Che la Stu possa redigere lo strumento urbanistico esecutivo, è condizione giudicata favorevole dai potenziali partner in quanto essi vengono associati al lavoro di specificazione urbanistica, consentendo l'elaborazione di un piano esecutivo aderente agli obiettivi economici[142].

Taluno ha ritenuto che se, per l'operatività della società, non è chiaro se si richieda la semplice vigenza di un piano regolatore generale o se sia indispensabile un piano attuativo dello stesso (piano particolareggiato o convenzione di lottizzazione), una soluzione potrebbe essere trovata nel comma 3 della norma in esame (art. 120 T.U.E.L.): «*Le aree interessate dall'intervento di trasformazione sono individuate con delibera del Consiglio comunale. L'individuazione delle aree di intervento equivale a dichiarazione di pubblica utilità, anche per le aree non interessate da opere*

---

[141]P. Urbani, *Trasformazione urbana e società di trasformazione urbana,* cit., 629; L. Cesarini, *op. cit.*, 4 di 9.

[142] G. Storto, *Le società di trasformazione urbana, contesto legislativo, caratteri, profili giuridici e problematiche applicative. Le modalità di attuazione nell'esperienza di 11 Comuni*, p. 57- 59.

pubbliche» Dall'espressione legislativa si deduce che la delibera consiliare di individuazione delle aree può essere equiparata ad un piano, è la preliminare deliberazione di competenza consiliare a sostituirsi allo strumento urbanistico attuativo del piano regolatore generale, la cui vigenza è invece l'unico presupposto per il funzionamento delle società[143].

Il procedimento delineato all'art. 120 T.U.E.L., a seguito dell'individuazione dell'area da parte del Consiglio comunale sostituisce sia il piano particolareggiato che il programma pluriennale di attuazione, anche se limitatamente all'area interessata[144].

Con riguardo al contento della proposta della società (da sottoporre al vaglio del comune), si osserva che essa dovrà prevedere la realizzazione delle opere di urbanizzazione necessarie all'ordinato sviluppo del territorio, in modo da porsi essa stessa alla stregua di un piano di lottizzazione, come strumento di attuazione delle indicazioni dello strumento urbanistico generale[145].

Contro alla tesi fin qui esposta, la giurisprudenza ha affermato che la delibera con la quale il Consiglio comunale individua le arre interessate dall'intervento di trasformazione urbana non ha né natura, né funzione di piano esecutivo e non è un nuovo strumento urbanistico[146]. La Stu sarebbe da ritenersi illegittimamente costituita sulla base delle generiche previsioni di un piano di indirizzo generale[147].

---

[143] A. Negro, *Le privatizzazioni negli enti locali territoriali*, cit., 1764.

[144] R. Damonte, *Società di trasformazione urbana*, cit., 612, *sub* nota 18.

[145] G. De Marzo, *Le società di trasformazione urbana*, § 11.13, cit., 19/27; G. De Marzo, *Le società di trasformazione urbana*, cit., 857.
Peraltro, in presenza di una zona già urbanizzata ed ampiamente edificata sono superflui sia i piani di lottizzazione, sia i piani pluriennali di attuazione (Consiglio di Stato, Sez. V, 14 dicembre 1994, n. 1740, in «Giur. it.», 1995, III, 1, 562). Una pressoché completa e razionale edificazione delle zone rende superfluo un piano attuativo (Consiglio di Stato, Sez. V, 1 febbraio 1995, n. 162, ne «Il Foro it.», 1996, III, 18).

[146] T.A.R. Marche, 11 giugno 1999, n. 698, cit, 228.

[147] S. Nicodemo - D. Senzani, *Società di trasformazione urbana*, cit., 74-75; ; L. Cesarini, *Le società di trasformazione urbana: profili giuridici*, cit., 4 di 9; G. Garzia, *Pianificazione urbanistica comunale e società di trasformazione urbana*, cit., 235.

La preesistenza di strumenti urbanistici di attuazione appare necessaria solo qualora l'intervento di trasformazione previsto da parte del piano regolatore generale presenti caratteri talmente generici da non consentire l'individuazione dei connotati essenziali dell'intervento da realizzare con la Stu[148].

Ma dal momento in cui il piano regolatore generale non si limita a stabilire la disciplina generale del territorio nelle sue diverse destinazioni, ma fissa anche la normativa di dettaglio, la presenza di un ulteriore strumento di attuazione del piano (piano particolareggiato, di lottizzazione, di riqualificazione urbana, ecc.) ai fini della legittima costituzione delle Stu appare del tutto irrilevante, essendo già sufficientemente determinati i caratteri essenziali dell'intervento di trasformazione[149].

Secondo parte della dottrina, dal fatto che nella circolare n. 622/2000 si legge che la Stu sarebbe da considerare *«uno strumento di urbanistica operativa, che consente alle amministrazioni di passare dalla disponibilità di strumenti di piano a quella della loro attuazione, associando gli operatori privati nella fase della progettazione urbanistica esecutiva o in quella della progettazione definitiva, con modalità originali e specifiche»*, dovrebbe dedursi che la società si ponga come strumento attuativo delle previsioni di piano[150].

Si evidenzierebbe come l'intervento della Stu non debba essere puntualmente conforme alle previsioni dello strumento urbanistico generale, ma possa integrarne le previsioni negli stessi limiti e alle medesime condizioni di un qualunque piano attuativo[151].

---

[148] S. Nicodemo - D. Senzani, *Società di trasformazione urbana*, cit., 74-75; ; L. Cesarini, *Le società di trasformazione urbana: profili giuridici*, cit., 4 di 9; G. Garzia, *Pianificazione urbanistica comunale e società di trasformazione urbana*, cit., 234.

[149] G. Garzia, *Pianificazione urbanistica comunale e società di trasformazione urbana*, cit., 232-234.

[150] R. Perticari, *Le società di trasformazione urbana*, cit., 2 di 5.

[151] S. Nicodemo – D. Senzani, *Società di trasformazione urbana*, cit., 73; L. Cesarini, *Le società di trasformazione urbana: profili giuridici*, cit., 3 di 9.

Si può arrivare a prevedere di demandare alla Stu l'esatta definizione di una serie di parametri urbanistici relativi all'utilizzo del territorio. Nel concreto, questo soggetto dovrà provvedere a predisporre la progettazione urbanistica esecutiva, necessaria per dare attuazione alle previsioni del piano regolatore generale[152].

Tale tesi parrebbe trovare conferma in giurisprudenza, dove si afferma *«dopo la legge 28 febbraio 1985, n. 47, art. 25 e numerose leggi regionali, è ormai codificata l'esistenza di nuovi strumenti urbanistici di pianificazione "indiretta", che il legislatore ha accostato al piano regolatore generale ed alle sue varianti generali e di cui il piano particolareggiato in variante rappresenta solo un tipo. Si sono aggiunti altri strumenti attuativi attraverso cui possono essere introdotte varianti al piano regolatore, come i programmi di riqualificazione urbana e di recupero urbano (rispettivamente, art. 2 legge n. 179/1992 e art. 11 legge n. 493/1993), gli accordi di programma (art. 27 legge n. 142/90), i programmi integrati ex legge 15 dicembre 1990, n. 396 e, più di recente, secondo l'interpretazione evolutiva dell'art. 3 della legge 18 aprile 1962, n. 167 seguita dall'adunanza plenaria del Consiglio di Stato, anche il piano per l'edilizia residenziale pubblica, nonché gli interventi di trasformazione urbana di cui all'art. 17, comma 59, legge n. 127/97»*[153].

Infine per quanto concerne l'espressione «strumenti urbanistici vigenti», le Stu sono intese come idonee a porre in essere strumenti attuativi di piani urbanistici vigenti, intendendo fare riferimento ai piani urbanistici comunali, con esclusione dei livelli di pianificazione sovracomunale e di strumenti

---

[152] R. Perticari, *Le società di trasformazione urbana*, cit., 2 di 5.

[153] T.A.R. Lazio, Sez. I, 19 luglio 1999, n. 1652, ne «Il Foro Amm.», 2000, 1885 e in «Riv. Giur. Ed.», 1999, I, 1082.
In dottrina, si è osservato che il problema deve essere risolto anche alla luce della legislazione regionale in tema di urbanistica e governo del territorio, la quale può integrare la disciplina delle Stu dettata dalla norma statale (L. De Lucia, *I profili giuridici*, cit., 76).

urbanistici attuativi[154].

In dottrina, se da un lato si è ritenuto che le società servano per dare attuazione ai vigenti piani comunali o intercomunali, come proverebbe il fatto che le aree interessate dall'intervento sono individuate con delibera del Consiglio comunale[155], dall'altro si è esattamente osservato che l'istituto in esame dovrebbe dare attuazione anche a piani esecutivi[156].

Il legislatore, facendo riferimento solamente agli strumenti urbanistici vigenti, senza fare menzione degli strumenti territoriali, parrebbe escludere che, nonostante le società in esame possano essere costituite anche dalle città metropolitane, gli interventi di trasformazione urbana possano essere fatti in attuazione di piani territoriali di coordinamento delle stesse.

L'impossibilità per le Stu di dare attuazione a piani territoriali di coordinamento di livello regionale e provinciale discende dal fatto che questi sono piani direttivi e, dunque, privi di previsioni attuabili direttamente e necessitanti dell'intervento del pianificatore comunale.

Conferma di ciò si trova nella tassativa individuazione legislativa dei soci promotori: Comuni e città metropolitane, cioè i titolari della competenza relativa ai piani regolatori generali, nonché alla competenza riguardante i piani particolareggiati di attuazione. Se il legislatore avesse pensato all'attuazione dei piani territoriali comunali regionali o provinciali, avrebbe individuato tra i soci promotori anche Regioni e province[157].

4. Avvio dell'iniziativa

La competenza riguardo l'avvio dell'iniziativa è del soggetto pubblico. La norma non specifica le modalità attraverso cui si deve

---

[154] N. Assini, *Pianificazione urbanistica e governo del territorio*, cit., 164.
[155] M. Breganze, *Le società di trasformazione urbana: prime note*, cit., 175.
[156] G. Mengoli, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., 399.
[157] G. PAGLIARI, *Le società di trasformazione urbana*, cit., 95.

procedere per avviare l'iniziativa[158], ma una certa sequenza procedimentale si deduce dall'art. 120, T.U.E.L..

L'art. 120, al comma 1, T.U.E.L. prevede che alla costituzione delle Stu si addivenga con «deliberazioni», non precisando però da parte di quale organo. Ma come emerge dall'art. 42, comma 2, lett. *e)*, T.U.E.L., non pare potersi trattare che del Consiglio comunale[159].

Il momento preordinato all'intera procedura di cui all'art. 120, T.U.E.L. è costituito dall'individuazione delle aree oggetto di intervento, con delibera del Consiglio comunale[160], tale decisione dovrà essere preceduta da una vera e propria fase istruttoria sugli aspetti, anche economico-finanziari, di attuabilità degli interventi, sulla priorità degli interventi, secondo le previsioni della pianificazione urbanistica, e sulla sequenza delle diverse fasi di attuazione del progetto[161]. Nella circolare vengono individuate le fasi che il comune deve seguire, con gli approfondimenti opportuni, secondo il grado di maturazione dell'opera di trasformazione. Nella fase di avvio dell'iniziativa viene richiesto uno studio di prefattibilità per poter verificare la percorribilità economico-finanziaria del programma e della realizzabilità tecnica ed amministrativa degli interventi, avendo tenuto conto dei necessari tempi procedimentali. L'indicazione ministeriale si rivela utile per due motivi: da una parte introduce una modalità operativa che potrebbe risultare apparentemente più onerosa per l'amministrazione locale, dato il costo rilevante degli studi di prefattibilità ma che, al tempo stesso, rendono più certa la prosecuzione dell'iter; d'altro canto stimola gli Enti locali

---

[158] L. De Lucia, *I profili giuridici*, cit., 78.

[159] M. Braganze, *Le società di trasformazione dopo il «collegato infrastrutture»*, cit., 608-609; G. Mengoli, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., 398. Stesse conclusioni erano state tratte sulla base delle previsioni dell'art. 32, comma 2, lett. *f)*, della legge n. 142/90, trattandosi di deliberare una «partecipazione dell'Ente locale a società di capitali» (G. Bergonzini, *Le società di« trasformazione urbana»*, cit., 142; F.A. Brucoli, *Le società di trasformazione urbana come previste nelle legge 127/97*, cit., 243; G. De Marzo, *Le società di trasformazione urbana*, cit., 2/27).

[160] R. Damonte, *Società di trasformazione urbana*, cit., 610.

[161] V. Martelli, *I servizi e gli interventi pubblici locali*, cit., 673; C. Linzola, *Società di trasformazione urbana*, cit.,1290.

all'utilizzo di metodologie tipiche del mercato volte a ridurre il rischio dell'investimento attraverso l'acquisizione di utili elementi cognitivi[162]. L'*iter* attraverso cui si giunge alla costituzione della società di trasformazione urbana, come delineato dalla circolare ministeriale n. 622/2000, consta di una fase preliminare e di una fase, cosiddetta, dell'attivazione dell'iniziativa[163].

Alle fasi dell'individuazione dell'area e della costituzione, la circolare ritiene necessario premettere una fase preliminare, con l'individuazione dell'ambito, la redazione di un cronoprogramma, l'individuazione degli eventuali *partner* pubblici e la redazione di uno studio di prefattibilità. Il tutto deciso con apposita deliberazione con cui si decide di verificare la praticabilità dell'operazione.

Anche se tale fase risulta essere molto utile,nessun accenno ad essa vi è nel T.U.E.L., anche se poi il suggerimento ministeriale pare essere stato accolto con l'art. 7, della legge n. 21/2001, rubricato «Promozione delle società di trasformazione urbana». Ivi, è previsto che il Ministero dei lavori pubblici, al fine di promuovere la costituzione delle Stu, finanzi oltre agli oneri occorrenti alla progettazione urbanistica, gli studi di fattibilità e le indagini conoscitive necessarie all'approfondimento della realizzabilità economica, amministrativa, finanziaria e tecnica delle ipotesi di trasformazione deliberate dal Consiglio comunale. Successivamente con D.M. 6 giugno 2001 (modificato dal D.M. 3 aprile 2002), vista la circolare, è stato approvato il bando di gara relativo al finanziamento di studi di fattibilità[164].

Nella fase preliminare, il Comune deve provvedere ad individuare l'ambito di intervento e le finalità dello stesso, tenendo conto delle occorrenti opere

---

[162] G. Storto, *Le società di trasformazione urbana, contesto legislativo, caratteri, profili giuridici e problematiche applicative. Le modalità di attuazione nell'esperienza di 11 Comuni*, p 59.

[163]Circ. Min. lav. pubb, 11 dicembre 2000, prot. n. 622/Segr., cit., rispettivamente al punto 3.1 *«Avvio dell'iniziativa»* ed al punto 3.2. *«Attivazione dell'iniziativa»*.

[164] M. Breganze, *Le società di trasformazione dopo il «collegato infrastrutture»*, cit., 609-610.

di risanamento, di bonifica e infrastrutturali[165]. Nella circolare si legge che la fase preliminare deve essere così articolata:

a) individuazione dell'ambito di intervento corredata da indicazioni relative ai contenuti dell'operazione di trasformazione-riqualificazione, a partire dallo stato di fatto degli immobili compresi all'interno del perimetro. Per quanto riguarda le prime intenzioni di trasformazione, occorrerà partire dalle caratteristiche generali degli eventuali interventi di risanamento e bonifica, dalle dotazioni infrastrutturali primarie e secondarie ritenute necessarie e, infine, dalle caratteristiche generali degli interventi di trasformazione edilizia. In sostanza, occorre chiarire al meglio, e per quanto possibile in una fase preliminare, sia lo stato di fatto che le prime indicazioni di trasformazione, con la completezza necessaria alla precisazione dell'itinerario procedurale e della percorribilità economico-finanziaria;
b) redazione di un cronoprogramma integrato e complessivo dell'intervento di trasformazione, comprensivo dei principali adempimenti amministrativi, abilitativi e realizzativi, per fasi e per competenza. In particolare, si articolerà nelle fasi della formulazione, della prefattibilità, della definizione progettuale, dell'impegno finanziario, della realizzazione e della gestione operativa del prodotto finito;
c) individuazione degli eventuali *partner* pubblici della società di trasformazione, con la previsione dell'associazione della Provincia e della Regione in cui ricade l'intervento, qualora vi siano motivazioni legate alla rilevanza dell'intervento stesso ed il coinvolgimento diretto di soggetti istituzionali con capacità di finanziamento.
d) redazione di uno studio di prefattibilità che contenga l'approfondimento della realizzazione tecnica degli interventi descritti *sub a)*, della percorribilità economico-finanziaria del programma, al fine di verificarne

[165] L. De Lucia, *I profili giuridici*, cit.,78-79.

i presupposti di gestione e di finanziamento nel suo complesso, di un'ipotesi di bilancio che si associ ai verificati presupposti di finanziamento e di gestione, tenuto conto dei tempi procedimentali di cui *sub b)*.

Terminata la fase preliminare è possibile procedere alla costituzione della società, mediante deliberazione del consiglio comunale, dichiarando la volontà di costituire la società con l'indicazione delle finalità pubbliche che mediante le operazioni si intendono raggiungere, individuare le aree di intervento, definizione del programma pluriennale di massima della società, approvazione degli atti fondamentali della società e dello schema di convenzione (allegati al bando). I contenuti essenziali della convenzione devono essere preventivamente fissati dal comune promotore ed inclusi nel bando di gara[166]. Per l'attivazione concreta, il Comune dovrà[167]:

a) esprimere la volontà di costituzione della società mista per la realizzazione dell'intervento di trasformazione, con l'indicazione dei *partner* pubblici della società, necessariamente essere preceduta da un accordo preventivo. Tali p*artner* aderiranno all'iniziativa secondo i rispettivi ordinamenti e statuti;
b) successivamente occorrerà l'individuazione delle aree di intervento con conseguente dichiarazione di pubblica utilità;
c) definire il programma pluriennale della Stu con allegate le prospettive economico-finanziarie, la relativa ipotesi di bilancio ed il cronoprogramma generale;
d) specificare le quote di capitale della società attribuite ai *partner* pubblici e quelle destinate ai *partner* privati, con allegati il bando della procedura ad evidenza pubblica con cui vengono scelti *partner* privati;

---

[166] G. Storto, *Le società di trasformazione urbana, contesto legislativo, caratteri, profili giuridici e problematiche applicative. Le modalità di attuazione nell'esperienza di 11 Comuni*, p. 59.

[167] Su tale fase vedi la Circ. Min. lav. pubb., 11 dicembre 2000, prot. n. 622/Segr., cit al punto 3.2 *«Attivazione dell'iniziativa»*.

e) approvare lo schema di convenzione che disciplina i rapporti con la società. In tale fase vengono decisi tutti gli assetti societari, infatti attraverso la redazione dello statuto, dell'atto costitutivo e della convenzione, si determina la struttura, l'organizzazione, l'attività ed il controllo, da parte del comune, della società per azioni che si va a costituire.

Ad un maggiore approfondimento svolto dal comune in fase di avvio dell'iniziativa corrisponderà un programma più dettagliato e ricco di elementi utili e quindi una scelta migliore da parte del comune sulla delibera di costituzione della Stu. La struttura scelta per la società è indice dello scopo che il comune persegue: sarà di tipo "stabile" qualora la società sia strumentale all'attività continuativa di riqualificazione urbana del Comune e sarà, invece, di "progetto" qualora la società di scopo sia costituita esclusivamente per realizzare un intervento di trasformazione.

Questa seconda ipotesi sembra quella più confacente al dettato legislativo, ritenendosi più adatto allo scopo delle società di tipo stabile, il ricorso ad altre forme organizzative previste dalla normativa vigente; il numero sempre maggiore di ipotesi di società di tipo stabile, porta a riflettere sull'opportunità di avere, a disposizione dell'Ente locale, una società mista utilizzata come società di servizi specializzata nella progettazione e realizzazione di trasformazioni urbane. Questa fase risulta decisiva per il futuro della società in quanto, dalle decisioni di qui assunte, dipendono tutte le successive, comprese quelle dell'assetto proprietario e del suo controllo. Per quest'ultimo aspetto si sottolinea che il comune può inserire una serie di clausole di garanzia all'interno dello statuto in ordine al passaggio delle quote societarie.

Altro importante strumento a disposizione del comune è costituito dalla redazione della convenzione ove si ha la possibilità di individuare, in modo puntuale, il ruolo che ciascun soggetto ha nell'attuazione dell'intervento di trasformazione. La circolare ministeriale ritiene che i contenuti della

convenzione siano assimilabili a quelli di un contratto di servizio stipulato tra il soggetto titolare del servizio pubblico ed il soggetto erogatore per assicurare standard minimi di servizi e determinati livelli tariffari. La convenzione può anche contenere tecniche che consentano una verifica permanente della conformità dell'assetto societario all'interesse pubblico, potendo includere clausole di risoluzione o scioglimento del vincolo societario, ed opportuni strumenti volti al controllo dell'economicità della gestione e della verifica tecnica e contabile delle attività della società[168].

A conclusione, non resta che osservare come la circolare si sia fatta carico di indicare nel dettaglio il procedimento da seguire per la definizione dell'intervento[169].

5. Individuazione degli immobili e costituzione delle Stu

L'art. 120, comma 3, T.U.E.L. stabilisce che gli immobili interessati dall'intervento di trasformazione sono individuati con delibera del consiglio comunale. L'individuazione degli immobili equivale a dichiarazione di pubblica utilità anche per gli immobili non interessati da opere pubbliche e, dunque, a prescindere dalla specifica destinazione pubblica delle singole parti del terreno.

Per quanto concerne il contenuto dell'atto di individuazione, la legge non stabilisce quale debba essere, ma si può affermare che il contenuto minimo sia composto dall'esposizione delle linee fondamentali dell'intervento che il Comune intende realizzare[170].

In giurisprudenza, si sottolinea come sia essenziale che la delibera di costituzione consideri in modo unitario l'intervento da realizzare ed esterni

---

[168] G. Storto, *Le società di trasformazione urbana, contesto legislativo, caratteri, profili giuridici e problematiche applicative. Le modalità di attuazione nell'esperienza di 11 Comuni*, p. 59-61

[169] F. Mazzonetto, *Le società di trasformazione urbana. Aspetti problematici e prospettive di utilizzo anche alla luce delle nuove tendenze legislative*, cit., 313.

[170] L. De Lucia, *La società di trasformazione urbana nell'ordinamento italiano,* cit.,89-90

le finalità perseguite[171]. Il consiglio comunale, deliberando sul programma di trasformazione, deve indicarne i contenuti, i tempi, e le modalità di intervento consentendo così agli operatori privati, aspiranti soci, di verificare la fattibilità ed il rientro finanziario. Tali soggetti potranno valutare, se resistere all'esproprio o cedere volontariamente i beni[172].

L'ente promotore procederà alla delimitazione ed all'individuazione delle aree, motivando le scelte, e questo anche perché la delibera consiliare di individuazione delle aree d'intervento equivale a dichiarazione di pubblica utilità, anche per le aree non interessate da opere pubbliche[173].

L'atto di individuazione delle aree dovrà contenere: l'ubicazione della zona in cui dovrà essere attuato l'intervento di trasformazione urbana, con la precisazione delle proprietà comprese,[174] la motivazione, in ordine al perseguimento del pubblico interesse, relativamente alla scelta di operare tramite una Stu, al fine di attuare le disposizioni di piano generale in quella determinata area[175].

---

[171] T.A.R. Marche, 11 giugno 1999, n.698, in «Riv.giur.Urb», 2000, p.225

[172] P. Urbani, *Trasformazione urbana e società di trasformazione urbana,* cit., 633.

[173] V. Martelli, *I servizi e gli interventi pubblici locali*, cit., 673. Al riguardo si osserva (R. Damonte, *Società di trasformazione urbana*, cit., 610, *sub* nota 12) che si può parlare di dichiarazione di pubblica utilità implicita e generalizzata che va ben oltre delle previsioni di cui all'art. 1 legge n. 1/78 e al comma 13, art. 14 legge n. 109/94, dove la dichiarazione *de qua* inerisce esclusivamente alla realizzazione di opere pubbliche e alle corrispondenti aree. La normativa sembra richiamare la disciplina relativa all'espropriabilità delle zone di espansione di cui all'art. 18 legge n. 1150/42, nonché sulla realizzazione delle opere nei comparti edificatori di cui al successivo art. 23. Taluno ha osservato che intrapresa la strada della generica ed automatica dichiarazione di pubblica utilità sarebbe stato addirittura più logico andare fino in fondo, considerando gli interventi previsti come opere pubbliche comunali con il vantaggio almeno della delibera di localizzazione in variante, ai sensi dell'art. 1, legge 1/78 (P. Mantini, *Le società di trasformazione urbana. Profili giuridici e organizzativi*, cit., 526).

[174]R. Damonte, *Società di trasformazione urbana*, cit., 610; C. Linzola, *Società di trasformazione urbana,* cit., 1291.

[175]R. Damonte, *Società di trasformazione urbana*, cit., 610. L'A. precisa che la motivazione non dovrebbe riguardare le scelte discrezionali operate e che residuano rispetto alle indicazioni generali di piano, trattandosi di semplice attuazione delle norme generali.

In giurisprudenza, si afferma che, in occasione della formazione di uno strumento urbanistico generale, le scelte discrezionali dell'Amministrazione riguardo alla destinazione di singole aree non necessitano di apposita motivazione oltre quelle che si possono evincere dai criteri generali seguiti nell'impostazione del piano, occorrendo una motivazione

In tale atto devono essere descritte le attività che la società dovrà attuare sull'area, sia in riferimento agli aspetti progettuali che a quelli esecutivi e di commercializzazione. Quest'ultima puntualizzazione è molto importante perché proprio sulla base dell'attività verrà scelta la procedura ad evidenza pubblica per la selezione dei soci, nonché improntata la convenzione tra società e gli enti locali azionisti[176].

Nell'atto di individuazione delle aree dovranno anche essere, altresì, contenute le risposte alle osservazioni effettuate dai soggetti privati che hanno partecipato all'*iter* di approvazione dell'atto di individuazione[177].

Il legislatore, mentre ha espressamente dichiarato l'equivalenza tra la delibera di individuazione delle aree e la dichiarazione di pubblica utilità, non ha dato indicazione alcuna sul termine di efficacia di tale dichiarazione. Si deve perciò ritenere che i termini per l'inizio e la fine degli espropri e dei lavori, debbano fissarsi con la stessa deliberazione[178]. Deve ritenersi, altresì, che dall'attribuzione del valore di dichiarazione di pubblica utilità all'individuazione delle aree d'intervento derivi, per le amministrazioni locali, la necessità di rispettare le regole del nostro ordinamento con riguardo alle procedure espropriative. Il fatto che le garanzie per gli espropriandi possano risultare irrilevanti ove le aree vengano poi acquisite consensualmente, non esonera gli enti menzionati dalla necessità di

---

specifica solo nell'ipotesi di variante avente finalità specifica e oggetto circoscritto e quando la nuova disciplina travolge aspettative legittime qualificate da speciali atti amministrativi (Consiglio di Stato, Sez. IV, 1° settembre 1999, n. 1388, in «Riv. giur. Ed.», 1999, I, 1387).

[176]R. Damonte, *Società di trasformazione urbana*, cit., 610.

[177] R. Damonte, *Società di trasformazione urbana*, cit., 611.

L'A. in considerazione della necessaria preventiva acquisizione delle aree interessate, nonché degli effetti che l'individuazione delle stesse produce sulle proprietà comprese nel comparto, sottolinea la necessità che l'Amministrazione giustifichi, in rapporto all'interesse perseguito, la scelta di attivarsi per la costituzione di un Stu, rispetto ad altre soluzioni attuative, e ribadisce l'importanza della partecipazione dei soggetti interessati.

[178]G. BergonziniI, *Le società di «trasformazione urbana»*, cit., 146; L. De Lucia, *Le società di trasformazione urbana nell'ordinamento italiano*, cit., 90; P. Urbani, *Trasformazione urbana e società di trasformazione urbana*, cit., 629.

rispettare le regole sull'espropriazione finché sussista la prospettiva di dover ricorrere a detto istituto[179].

A tal fine occorre attenersi al dettato di cui agli att. 8 e seguenti del D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità».

La disciplina dell'art. 120, T.U.E.L., deve armonizzarsi con il dettato dell'art. 8 del D.P.R. n. 327/2001 che articola il procedimento espropriativo in tre fasi: apposizione del vincolo preordinato all'esproprio, dichiarazione di pubblica utilità, determinazione dell'indennità di esproprio. Se l'individuazione delle aree importa la dichiarazione implicita di pubblica utilità essa deve accompagnarsi non solo ai presupposti di legittimità di cui sopra (termini), ma altresì all'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio[180].

L'art. 9, comma 1, del D.P.R 8 giugno 2001, n. 327, afferma che «*Un bene è sottoposto al vincolo preordinato all'esproprio quando diventa efficace l'atto di approvazione del piano urbanistico generale, ovvero una sua variante, che prevede la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità*», e, art. 10 del D.P.R n. 327/2001 « *Se la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità non è prevista dal piano urbanistico generale, il vincolo preordinato all'esproprio può essere disposto, ove espressamente se ne dia atto, su iniziativa dell'amministrazione competente all'approvazione del progetto, mediante una conferenza di servizi, un accordo di programma, una intesa ovvero altro atto, anche di natura territoriale, che in base alla legislazione vigente comporti la variante al piano urbanistico e l'apposizione su un bene del vincolo preordinato all'esproprio*».

Quindi concludendo l'individuazione delle aree, con delibera consiliare, può valere come dichiarazione implicita di pubblica utilità ma non come

[179] G. Bergonzini, *Le società di «trasformazione urbana»*, cit., 146-147.

[180] S. Vasta, *Le società di trasformazione urbana come servizio pubblico*, cit., 551-552.

presupposto idoneo e sufficiente per procedere all'espropriazione. Occorre infatti l'imposizione del vincolo preordinato all'esproprio, mediante l'adozione di un atto di approvazione di un piano urbanistico di primo o di secondo livello, oppure con una individuazione esplicita dell'opera[181].

In giurisprudenza, si è ritenuto necessario che *«gli atti adottati nel procedimento finalizzato alla realizzazione degli interventi di trasformazione urbana rispettino i principi generali valevoli per qualsiasi procedimento amministrativo (es. art. 7 e segg. della legge 7 agosto1990, n. 241), nonché, compatibilmente con le finalità e la disciplina dei nuovi strumenti, il rispetto di principi consolidati dettati per ciascun sub-procedimento (quale è, nella specie il procedimento espropriativi che potrebbe far seguito al mancato accordo fra le parti coinvolte)»*[182].

Il giudice amministrativo[183] riguardo alla dichiarazione di pubblica utilità, ha sostenuto che la norma, laddove *«annette alla delimitazione dell'area di intervento il valore di dichiarazione di pubblica utilità ... non può essere intesa nel senso letterale, che sia sufficiente delimitare un ambito territoriale di proprietà privata (di fatto perimetrarlo) per apporre ex se sull'area un vincolo preordinato all'esproprio e contestualmente dichiarare la pubblica utilità dell'intervento (avviando il procedimento di esproprio) in assenza di un piano o di un progetto approvato, al quale riferire tale dichiarazione. Se così fosse intesa la norma sarebbe, invero, chiaramente incostituzionale: in nessun caso l'ordinamento ammette che si possa espropriare un'area privata in funzione di un'opera ancora da progettare e da approvare o di uno strumento urbanistico avente esso stesso valore di dichiarazione di pubblica utilità. Né è possibile assoggettare un bene all'esproprio senza la previa imposizione del vincolo, posto che la*

---

[181] S. Vasta, *Le società di trasformazione urbana come servizio pubblico*, cit., 552; P. Virga, *Diritto amministrativo*, I, Giuffré, 2001, 361 ss.

[182] T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. I, 30 luglio 2004, n. 2338, cit., 14/24.(

[183] T.A.R. Veneto, Sez. I, 9 dicembre 2004, n. 4280, cit., 11/12.

dichiarazione di pubblica utilità presuppone comunque che sia stato approvato uno strumento che abbia tale valore (cfr art. 9 e 10 del T.U. n. 327/2001)».

In assenza di un piano o di un progetto di opera pubblica approvato, che ponga le basi per l'ablazione, nei confronti dei proprietari, sarebbe configurabile il vizio di sviamento del potere nel provvedimento[184].

In dottrina, condividendo tale impostazione giurisprudenziale, in presenza di una mera perimetrazione del nuovo ambito d'intervento ed in assenza dell'approvazione di alcun piano urbanistico o progetto di opera pubblica[185], a ragione il giudice amministrativo pronuncia l'illegittimità dell'assegnazione di un'area del territorio comunale alla Stu.

Nel caso in cui sugli immobili oggetto dell'intervento non sia stato apposto il vincolo espropriativo da uno degli strumenti indicati dall'art. 12 del T.U. sulle espropriazioni e sia necessario ricorrere all'acquisizione coattiva degli immobili stessi, la dichiarazione di pubblica utilità degli immobili *«anche per gli immobili non interessati da opere pubbliche»* diventerà efficace solo dal momento dell'apposizione del vincolo (art. 12, comma 3).

Per quanto concerne la sequenza temporale tra la delibera in cui si esterna la volontà di costituzione e la delibera di individuazione delle aree, l'art. 120, T.U.E.L, non dice nulla e la circolare si limita a dire che la fase dell'attivazione dell'iniziativa richiede la necessaria adozione di una delibera consiliare.

Il silenzio del legislatore potrebbe indurre a concludere per l'irrilevanza della questione ma, invero, non sarebbe privo di conseguenze giuridiche il ritenere i Comuni liberi di procedere alla formazione della società indipendentemente dalla determinazione delle aree d'intervento[186].

---

[184]T.A.R. Veneto, Sez. I, 9 dicembre 2004, n. 4280, cit., 11/12.

[185]R. Perticari, *Le S.T.U. cd. omnibus; un'opportunità o una delega in bianco?*, in www.studiointerlex.it, 2/4.

[186]G. Bergonzini, *Le società di «trasformazione urbana»*, cit., 142.

Una parte della dottrina ritiene che la deliberazione comunale di individuazione dell'area debba precedere quella di costituzione della società[187].

Infatti, la delibera di individuazione è l'atto in forza del quale si attiva il regime speciale, cioè quello che consente l'unitaria considerazione dell'intervento[188].

Un'Amministrazione comunale può procedere ad una corretta valutazione sull'opportunità e la convenienza di costituire la società solamente acquisendo conoscenza di tutti gli elementi relativi all'intervento specifico, cioè alla trasformazione urbana che in concreto si dovrà realizzare, valutando oltre all'inserimento urbanistico anche l' onere economico dell'operazione[189].

Tale sequenza consentirebbe al soggetto pubblico promotore una corretta valutazione degli aspetti tecnici ed economici dell' intervento urbanistico, nonché fornirebbe certezze ai privati[190] ed agli altri enti pubblici interessati, dando luogo ad una preventiva deliberazione sulla convenienza della partecipazione[191].

Si osserva che i soggetti privati potranno partecipare alla procedura di scelta dei soci solo se siano noti tutti gli aspetti che l'operazione di trasformazione comporta[192].

---

[187]R. Tartuferi, *La società di trasformazione urbana*, cit., 2/7.
L'A. precisa che nell'individuazione delle aree, il Comune, mentre prepara la costituzione della società, espleta attività di programmazione urbanistica, effettuando una scelta che sancisce la necessità di intervenire alla riqualificazione di un segmento di città.

[188]L. De Lucia, *Le società di trasformazione urbana nell'ordinamento italiano*, cit., 89. L'A. puntualizza che ciò non appare necessario quando l'ambito di intervento sia già di fatto identificato.

[189]F.A. Brucoli, *Le società di trasformazione urbana come previste nelle legge 127/97*, cit., 243.

[190]G. Mengoli, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., 398.

[191]M.Cammelli – A. Ziroldi, *Le società a partecipazione pubblica nel sistema locale*, cit., 474; G. Bergonzini, *Le società di «trasformazione urbana»*, cit., 143.

[192]F. A. Brucoli, *Le società di trasformazione urbana come previste nelle legge 127/97*, cit., 243.

È da ritenersi corretta quindi la tesi secondo cui non è da ritenere possibile la costituzione di Stu o*mnibus*, senza stabilire prima della costituzione,dove e come intervenire[193].

Diversa invece,è la posizione assunta dal giudice amministrativo[194] secondo cui sarebbe legittima, con riguardo ai principi di economicità ed efficacia dell'attività amministrativa, la costituzione di una Stu senza la preventiva e specifica individuazione delle aree del territorio su cui effettuare gli interventi urbanistici, al fine di operare, in generale, sull'intero territorio comunale o nel territorio di più Comuni[195], atteso che il tenore letterale dell'art. 120, T.U.E.L., non esclude affatto che il Comune possa costituire ed avvalersi di una Stu *omnibus*. Tale soluzione, eviterebbe agli enti locali di dovere esperire, per ogni singolo intervento futuro, il complesso e gravoso procedimento di costituzione di una Stu *ad hoc*.

In contrasto con la posizione assunta dal giudice amministrativo si replica che una Stu così delineata, nata dal maturare della volontà dell'Ente locale di realizzare una qualsiasi operazione di recupero e sviluppo urbanistico del territorio, risulta uno strumento attraverso cui il Comune attua gli interventi con una sorta di delega preventiva in bianco (seppure attenuata dalla necessità, ogni volta, della delibera del consiglio che individua il nuovo

---

[193]M. Breganze, *Le società di trasformazione dopo il «collegato infrastrutture»*, cit., 609; M. Breganze, *Le società di trasformazione urbana. Prime note*, cit., 173.

[194]T.A.R. Veneto, Sez. I, 9 dicembre 2004, n. 4280, cit., 9/12.

[195] Come precisato da M. Passalacqua, *Le società di trasformazione urbana quale strumento di valorizzazione territoriale*, in Urb. App., n.2, 2010, p. 135 - 136, particolarmente efficace nel caso dei borghi, la compartecipazione dei Comuni, acquisendo così la qualifica di soci, che intendano riqualificare i borghi facenti parte del loro territorio. E' da considerarsi opportuna anche la partecipazione delle province, in quanto l'adesione di tali Enti territoriali alla compagine societaria, invero, pare essenziale per assicurare un più vasto respiro all'operazione di riqualificazione, che deve essere in grado di armonizzare ciò che sta dentro i borghi con il territorio circostante. Inoltre le crescenti competenze ambientali riconosciute alle province fin dalla riforma del 1990 unite alla titolarità in capo alle stessa della nota funzione di coordinamento, e le specifiche competenze previste dalla legislazione regionale in materia di riqualificazione urbana, suggeriscono l'opportunità dell'ingresso dell'ente nel capitale sociale. E' utile anche la partecipazione della stessa Regione sia per l'attività di programmazione che per il reperimento delle risorse finanziarie necessarie allo sviluppo delle varie fasi in cui si articola il progetto medesimo.

intervento) che impedisce la verifica delle migliori condizioni di volta in volta valutabili per la realizzazione dell'intervento e che erroneamente presuppone la sostanziale equivalenza tra possibili diversi *partner/*soci privati a prescindere dalla tipologia degli interventi da realizzare[196].

Inoltre, occorre considerare che la composizione societaria, variando in relazione all'interesse alla partecipazione stessa, potrebbe essere diversa in relazione all'intervento da effettuare ed alla sua localizzazione[197].

Al fine di evitare l'illegittimità costituzionale della previsione per contrasto con l'art. 97 Cost., (cioè per mancato rispetto del principio del buon andamento,) l'individuazione delle aree deve essere necessariamente preventiva alla costituzione della società. Un'Amministrazione comunale può apprezzare correttamente convenienza e rischi della decisione di costituire la società solo se è già nota la trasformazione urbana da realizzare, essendo altresì in grado di valutare anche l'onere finanziario che l'operazione comporta[198].

La giurisprudenza, ha previsto che la delibera di individuazione delle aree di specificazione degli interventi può essere adottata prima, oppure nelle more di costituzione della società di trasformazione. Ponendosi nel solco dell'irrilevanza della sequenza temporale tra le deliberazioni in esame, si rimette alla discrezionalità dell'Ente la scelta riguardo ad obiettivi, modalità e tempi della propria azione. Il raggiungimento delle finalità della norma non risulterebbero impedite dalla circostanza che la società sorga prima o dopo l'individuazione degli immobili[199].

Dello stesso avviso è anche quella parte della dottrina che concentra l'attenzione sull'importanza sia dell'accertamento dell'interesse pubblico rilevante alla formazione ed al mantenimento di un mercato delle aree

---

[196]R. Perticari, *Le S.T.U. cd. omnibus; un'opportunità o una delega in bianco?*, cit., 2/4.

[197]M. Breganze, *Le società di trasformazione urbana. Prime note*, cit., 173.

[198]G. Bergonzini, *Le società di «trasformazione urbana»*, cit., 143.

[199]T.A.R. Marche, 11 giugno 1999, n. 698, in «Riv. giur. Urb.», 2000, 225; T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. I, 30 luglio 2004, n. 2338, in www.giustizia-amministrativa.it, 12/24.

disciplinato da meccanismi di razionalità economica, trasparente, concorrenziale e sinergica, sia dell'esistenza di un interesse pubblico costituito dal momento attuativo di tali attività. La delibera di individuazione e perimetrazione dei confini d'intervento sarebbe espressione del riconoscimento dell'esistenza delle condizioni che inducono l'Amministrazione a ritenere applicabile al perimetro «sensibile» i principi menzionati. Ricorrendo tali principi la Stu può costituirsi anche prima dell'individuazione del perimetro[200].

Il giudice amministrativo ritiene che nel perimetrare l'area oggetto d'intervento, il Consiglio comunale deve disporre di un progetto di massima riguardante gli obiettivi prefissati della trasformazione urbana[201].

Al riguardo quello che appare necessario è che, prima di incidere sulla proprietà, attraverso la perimetrazione dell'area d'intervento, sia stato preventivamente fissato il programma di trasformazione. Niente impedisce che la società possa essere strumento di elaborazione di quel progetto urbanistico per verificarne la compatibilità economica, la fattibilità, ecc[202].

Quindi a monte dell'operazione di trasformazione delle aree su cui gli enti locali scelgono di intervenire, deve esistere un progetto unitario ed organico, che deve trovare collocazione nello strumento di pianificazione generale oppure in quello ad esso esecutivo. La delibera di individuazione delle aree e di specificazione dell'intervento può essere adottata prima o durante la costituzione della società[203].

Sulla base della posizione giurisprudenziale menzionata e di una interpretazione della norma che, pur ritenendo necessarie due distinte deliberazioni (quella di costituzione della Stu e quella relativa alla individuazione delle aree d'intervento), non fornisce indicazione in ordine ai

---

[200]P. Bonaccorsi, *Le società di trasformazione urbana sul futuro della gestione del piano*, cit., 98.

[201]T.A.R. Marche, 11 giugno 1999, n. 698, cit., 225.

[202]P. Urbani, *Trasformazione urbana e società di trasformazione urbana*, cit., 629.

[203] T.A.R. Marche, 11 giugno 1999, n. 698, cit., 225.

rapporti e ai tempi di adozione, si ritiene che il legislatore non sia stato interessato all'ordine procedimentale, quanto alla necessità di individuare con certezza l'ambito territoriale in cui la società di trasformazione andrà ad operare[204].

Dalle considerazioni svolte dal giudice amministrativo, e da parte della dottrina[205], parrebbe da consigliare il seguente *iter* procedimentale:

1) atto di preindividuazione delle aree, con effetti propedeutici alla procedura ad evidenza pubblica per la scelta dei soci. Si consentirebbe così agli stessi l'esatta consapevolezza delle aree interessate ed al tempo stesso si ottempererebbe all'obbligo della comunicazione dell'avvio di tale procedimento agli interessati *ex* art. 7, della legge n. 241/90, Nuove norme sul procedimento amministrativo;
2) decisione del consiglio comunale, comportante la pre-individuazione delle aree, valutate le osservazioni dei soggetti interessati. Ivi si fisserà l'attività cha la società dovrà svolgere, ed il procedimento di scelta dei soci;
3) delibera di costituzione della società di trasformazione urbana (espletata la procedura di scelta del socio), atto di approvazione definitiva dello Statuto e individuazione delle aree, dando atto che tale approvazione equivale a dichiarazione di pubblica utilità anche per le aree non interessate da opere pubbliche. In tale atto occorre indicare cautelativamente per il caso in cui si addivenga a procedura espropriativa, anziché all'acquisizione consensuale, i termini iniziali e finali dei lavori e degli espropri ai sensi dell'art. 13 (capo II, della dichiarazione di pubblica utilità) della legge n. 2359/1865, imprimendo

[204] G. Garzia, *Pianificazione urbanistica comunale e società di trasformazione urbana,* cit., 237. L'A. ritiene che la delibera di individuazione delle aree potrà legittimamente seguire quella di costituzione della società nell'ipotesi in cui quest'ultima definisca, con sufficiente precisione, anche l'ambito territoriale in cui la stessa andrà ad operare. In tale caso, infatti, sia il Consiglio comunale che gli eventuali soci pubblici e privati interessati all'iniziativa saranno in condizione di valutare convenienze e rischi dell'operazione.

[205] R. Damonte, *Società di trasformazione urbana*, cit., 610, *sub* nota 14.

con tale indicazione efficacia alla dichiarazione stessa ai fini dei successivi ed eventuali atti ablatori;

4) acquisizione delle aree;
5) esecuzione delle opere;
6) commercializzazione.

La norma che nel nostro ordinamento istituisce le Stu, nella sua essenzialità, pare prefigurare da parte del legislatore un procedimento amministrativo che contestualizza la manifestazione di volontà in ordine alla costituzione della società e l'individuazione degli immobili interessati dall'intervento di trasformazione[206].

La contestualità di cui sopra impedirebbe anche un'inutile moltiplicazione di provvedimenti amministrativi, secondo uno schema coerente con le previsioni dell'art. 1 della legge n. 241/90[207].

6. Fase dell'iniziativa: gli studi di fattibilità

Le Stu operano in caso di interventi di trasformazione di particolare rilevanza e complessità, ed anche l'iter procedurale da seguire è altrettanto complesso ed è volto a valutare sia gli elementi di ordine tecnico che economico-giuridico.

Nella circolare interpretativa del Ministero delle Infrastrutture vengono indicati i passaggi che l'analisi di prefattibilità dell'operazione potrebbe compiere:

1) Definire l'ambito di intervento, i contenuti delle operazioni di trasformazione-riqualificazione e gli interventi che possano essere inseriti nel programma;
2) Individuare il percorso procedurale-amministrativo e i tempi di

[206] R. Perticari, *Le S.T.U. cd. omnibus; un'opportunità o una delega in bianco?*, cit., 3/4
[207] R. Damonte, *Società di trasformazione urbana*, cit., 612.

attuazione;

3) Eventuale indicazione del coinvolgimento di partner pubblici e dell'opportunità di associare la Provincia o la Regione, in base alla rilevanza dell'intervento previsto, o stabilire intese con finanziatori istituzionali;
4) Redazione di una proposta tecnica del programma e degli interventi, approfondita a livello di studio di prefattibilità.

Tali elementi sono contenuti nella deliberazione con la quale il Consiglio decide di attuare gli interventi di trasformazione proposti, e di avvalersi di una Stu e di controllarne la fattibilità.

Ove vi siano intervenuti partner pubblici, occorre ricercare le intese e andranno stipulati gli eventuali accordi preventivi.

Successivamente a queste decisioni occorrerà svolgere approfonditi studi volti a verificare la fattibilità delle operazioni sotto i vari aspetti: tecnico-urbanistico, economico-finanziario, procedurale, amministrativo e gestionale. Tali studi sono onerosi, e potranno essere effettuati anche da soggetti esterni, per mezzo di procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento di servizi.

Se dal procedimento descritto emergono dati positivi circa la realizzabilità dell'intervento, allora il soggetto promotore sarà in grado di deliberare l'attivazione della Stu e di conseguenza:

1) Approvare il programma di trasformazione urbana;
2) Esternare la volontà di costituzione della società per la realizzazione del programma approvato;
3) Individuare i partner pubblici della società;
4) Individuare le aree di intervento con la conseguente dichiarazione di pubblica utilità ai sensi del comma 3 dell'art. 120;
5) Definire il programma pluriennale della Stu ;
6) Individuazione delle quote di capitale della Società conferite ai vari soci pubblici e privati;

7) Approvare il bando della procedura ad evidenza pubblica con cui vengono scelti i partner privati;
8) Approvare lo schema di statuto della Società, lo schema di atto costitutivo e lo schema di convenzione da stipulare con la Società.

Ciò attraverso l'adozione di una deliberazione del Consiglio comunale, e gli altri partner pubblici aderiranno all'iniziativa secondo le rispettive disposizioni settoriali.

La fattibilità è un concetto, che rinviando ad una pluralità di dimensioni è possibile correre il rischio di ridurre la complessità dei processi di trasformazione urbana, privilegiando solo alcuni aspetti del progetto a discapito di altri. Lo studio di fattibilità, ad esempio, dovrebbe prendere in considerazione almeno i seguenti elementi:

- analisi di inquadramento generale ed evolversi delle indagini propedeutiche (analisi che riportino le caratteristiche generali del progetto e del contesto in cui esso è collocato);
- la verifica di compatibilità ambientale, facendo in modo che obiettivi come la qualità di vita dei cittadini, la protezione della salute, ed, in generale, la sostenibilità ambientale dell'intervento, siano presi in considerazione;
- l'analisi di fattibilità tecnica degli interventi;
- valutazione di sostenibilità finanziaria del progetto nel suo complesso;
- valutazione di convenienza economica e verificando il grado di utilità sociale dell'opera, analisi economica, che si differenzia da quella finanziaria, poiché prende in esame gli eventuali costi e benefici esterni o indiretti non registrati dal sistema prezzi, con un campo d'azione più ampio rispetto alle entrate e uscite prese in esame nell'analisi finanziaria.

Da tutto ciò emerge una complessità dello studio preliminare che richiede, altresì, un approccio multidisciplinare e specialistico; qualora l'Ente sia sprovvisto delle occorrenti professionalità e competenze, potrà procedere mediante procedura di evidenza pubblica all'affidamento all'esterno

secondo quanto disposto dal D.L.vo n. 157/1995.

Il manuale "*Studi di fattibilità delle opere pubbliche. Guida per la certificazione da parte dei Nuclei regionali di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (NUVV)"* a cura della Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province Autonome, offre indicazioni metodologiche ed è concepito per la valutazione di opere pubbliche che naturalmente dovranno essere adeguate qualora si proceda alla valutazione di programmi complessi, ambito dell'attività delle Stu. Tale Guida sviluppa i temi dello studio di fattibilità seguendo un ordine logico considerando gli aspetti principali operativi e metodologici in riferimento alla costituzione di Stu.

- Analisi preliminari e propedeutiche.

  Durante le analisi preliminari si esamina un contesto territoriale, istituzionale, socio-economico, normativo e programmatico. In secondo luogo, si passa alla verifica del rapporto tra la domanda e l'offerta legata al progetto, con l'obiettivo di verificare se il progetto abbia la capacità di rispondere alle istanze di trasformazione urbana che richiede l'amministrazione comunale.

  Il confronto tra domanda ed offerta risulta essere semplice per alcuni tipi di intervento, ma molto meno per altri. Se il progetto si riferisce alla realizzazione di alloggi residenziali, è probabile che la stima della domanda da soddisfare si possa misurare con precisione. Stimare invece la domanda per altri servizi urbani, come ad esempio la dotazione di aree verdi o di servizi culturali, risulta più difficile. Le Stu sono società di scopo: esse non sono interessate alla gestione degli immobili e al loro impiego nel tempo, infatti, una volta realizzati gli interventi, i beni realizzati vengono ceduti ad altri operatori. Lo studio di fattibilità determina così il ruolo della Stu e individua i soggetti potenzialmente interessati ad acquistare e gestire i beni realizzati.

- Analisi della fattibilità tecnica dei progetti.

  L'analisi della fattibilità tecnica del progetto si articola in quattro ambiti

principali:

- le caratteristiche fisiche dell'area da trasformare;
- le funzioni da insediare nell'area di trasformazione;
- le caratteristiche tecnico- funzionali e dimensionali del progetto;
- le relazioni logiche e temporali nella realizzazione degli interventi.

L'amministrazione comunale che promuove la Stu deve considerare in fase di elaborazione degli strumenti di pianificazione, sia le caratteristiche fisiche dell'area e la loro compatibilità rispetto alle caratteristiche del progetto, sia l'insieme delle funzioni previste.

- La verifica della compatibilità ambientale.

  La valutazione di compatibilità ambientale dell'intervento promosso dalla Stu deve garantire la protezione della salute e della qualità della vita dei cittadini. Riguardo alla valutazione di compatibilità ambientale vi sono tre aspetti che è necessario approfondire: il primo riguarda la verifica rispetto al quadro normativo in materia ambientale e la conformità rispetto agli strumenti di pianificazione. Tale fase mira a verificare la coerenza tra il progetto previsto e l'insieme delle norme stabilite dagli strumenti di pianificazione vigenti.

  In secondo luogo si procede all'analisi ambientale allo stato attuale.

  In terzo luogo si deve procedere alla descrizione degli impatti dovuti all'intervento e delle misure compensative che si intende predisporre. La descrizione deve consistere nell'analisi delle principali modifiche previste sull'ambiente; essa consente di individuare i fattori di impatto più significativi per i quali sarà necessario un maggior approfondimento in fase di progettazione dell'intervento.

- La valutazione di sostenibilità finanziaria del progetto .

  Lo studio di fattibilità deve prendere in esame la sostenibilità finanziaria del progetto. Da un lato, si dovrà valutare la fattibilità finanziaria nel suo insieme; dall'altro lato, sarà necessario verificare la

sostenibilità finanziaria del piano d'affari adottato dalla Stu.

Secondo le indicazioni della *Guida* la valutazione di sostenibilità finanziaria del progetto si articola in tre punti:

- la stima della situazione finanziaria in assenza di intervento;
- la stima della situazione derivante dalla realizzazione dell'intervento;
- la valutazione di sintesi dei risultati dell'intervento e l'elaborazione del piano di finanziamento.

In primo luogo, si tratta di stimare:

- i costi di investimento che devono essere sostenuti per realizzare gli interventi necessari al mantenimento dell'offerta attuale di servizi urbani;
- i costi di esercizio complessivi necessari per mantenere gli attuali livelli di esercizio.

In secondo luogo si valuterà la situazione derivante dalla realizzazione del progetto. Basandosi sulle stime condotte nell'ambito dell'analisi della domanda e dell'offerta si stimeranno i seguenti aspetti:

- i costi di investimento da sostenere per realizzare l'intervento, e i costi previsti per la manutenzione ordinaria e straordinaria nel periodo di esercizio;
- i costi di esercizio complessivi in base all'ipotesi gestionale scelta;
- i rientri dovuti alla vendita di immobili frutto della trasformazione e ad altre possibili entrate.

Infine si procede a stimare il rendimento del progetto.

La valutazione della redditività finanziaria della società sotto il profilo operativo sarà possibile stimando:

- i costi degli interventi;
- i ricavi legati alla commercializzazione degli immobili prodotti;
- i saldi finanziari per ogni anno di esercizio;
- la redditività complessiva degli interventi.

I costi principali legati agli interventi sono quelli di:

- acquisto delle aree e/o fabbricati su cui la società intende operare;
- costi per rendere idonei gli immobili attraverso interventi di trasformazione e bonifica;
- oneri delle opere di urbanizzazione;
- costi di costruzione per gli interventi;
- oneri per prestazioni professionali e tecniche.

A seconda della missione della società, i ricavi deriveranno dalla vendita dei terreni resi idonei all'intervento di altri operatori del settore immobiliare o alla commercializzazione di beni immobili finiti.

- La valutazione di convenienza economica e sociale.

  L'analisi economica prende in considerazione gli eventuali costi e benefici esterni o indiretti non registrati dal sistema dei prezzi.

  Con il termine costi esterni si intendono quei costi sopportati da soggetti diversi da quello cui compete la realizzazione o la gestione dell'intervento. I benefici economici esterni sono i benefici che derivano dalla collettività della realizzazione e gestione dell'intervento.

Concludendo è utile evidenziare come tali illustrazioni siano funzionali alla identificazione delle tappe operative dello studio di fattibilità, e non a fornire un rigido indice al quale le amministrazioni debbono necessariamente attenersi.

In relazione alle caratteristiche del progetto, alcuni moduli dello studio si riveleranno di maggiore o minore importanza ed i tecnici saranno chiamati a curare le diverse parti dello studio a seconda della loro rilevanza per la fattibilità del progetto.

La qualità finale dello studio è legata al grado di approfondimento di ogni specifica parte dell'indagine e dall'interazione fra le diverse parti dello stesso[208].

---

[208] G. Storto, *Le società di trasformazione urbana, contesto legislativo, caratteri, profili*

7. L'acquisizione delle aree

Il compito preventivo della società appena costituita è l'acquisizione degli immobili interessati dall'intervento, ciò può avvenire sia consensualmente sia tramite ricorso alle procedure di esproprio da parte del comune. Una condizione indispensabile per l'operazione di trasformazione urbana è il controllo globale delle aree, salvaguardando l'unitarietà dell'intervento. Al comma 2 dell'art. 120 del D.Lgs., n. 267/2000, si dice che tali società *provvedono alla preventiva acquisizione delle aree* e questa può avvenire *consensualmente o tramite esproprio da parte del comune.* Da una interpretazione letterale della norma emerge che le Stu provvedono solo alle acquisizioni consensuali, lasciando al comune il compito dell'esproprio degli immobili, per poi conferirli in un secondo momento alla società. I beni immobili *di proprietà degli enti locali* vengono conferiti alla società *a titolo di concessione* (sono esclusi dalla procedura del conferimento i beni di proprietà della Regione in quanto non rientranti nel novero degli Enti locali mentre rientrano gli immobili, eventualmente espropriati per l'occasione dal Comune, e di cui avrebbe assunto la titolarità con l'acquisizione forzosa). Da quanto emerge dalla circolare ministeriale n. 622/2000, secondo la quale si può ritenere che il comma 2 dell'art. 120 non abbia carattere cogente, ed al soggetto attuatore può essere garantita la proprietà delle aree di intervento anche mediante l'acquisizione da parte del Comune con il successivo trasferimento alla società.

Il Ministero dei lavori pubblici, per quanto concerne il trasferimento consensuale, precisa che non è un atto lasciato alla libera contrattazione delle parti in quanto, la perimetrazione, avvenuta con delibera del consiglio

---

giuridici e problematiche applicative. Le modalità di attuazione nell'esperienza di 11 Comuni, p. 81-99

comunale, ha comportato la dichiarazione di pubblica utilità e dunque l'acquisizione consensuale si configura come una cessione bonaria inserita in un procedimento ablatorio già avviato.

Nonostante la norma sembri offrire un'alternativa paritetica, la circolare ritiene che si debba considerare residuale il ricorso alla procedura espropriativa, cioè solo a seguito del fallimento dei tentativi necessari ad una cessione bonaria dei beni. Inoltre il Ministero afferma che, nonostante l'espropriazione debba essere svolta in via di principio dal Comune, la Stu può farsi carico delle attività connesse alle procedure di espropriazione in nome e per conto del Comune.

Per quanto riguarda gli immobili di proprietà degli Enti locali, nella circolare si afferma che soltanto per quei beni pubblici che non possono essere sottratti alla loro destinazione e che debbono essere ceduti temporaneamente nella disponibilità del soggetto attuatore, possono essere conferiti o attribuiti alla società a titolo di concessione in modo da consentire il buon esito dell'operazione. Le società di trasformazione urbana devono procedere all'acquisizione delle aree e solo per un certo tipo di esse diventarne concessionarie[209].

Dalle modalità con cui avviene l'acquisizione degli immobili interessati dall'intervento dipendono il miglior risultato dei vari interessi pubblici e privati coinvolti, ed il successo stesso del progetto di intervento di trasformazione urbana[210].

Alle amministrazioni pubbliche azioniste è consentito di partecipare direttamente agli utili derivanti dalle operazioni immobiliari o comunque, di perseguire gli interessi pubblici espressi negli atti di pianificazione

---

[209] G. Storto, *Le società di trasformazione urbana, contesto legislativo, caratteri, profili giuridici e problematiche applicative. Le modalità di attuazione nell'esperienza di 11 Comuni*, ed. de Il Sole24Ore - Edilizia ed Urbanistica. p. 61-63

[210] G. Bergonzini, *Le società di trasformazione urbana tra acquisizione «consensuale» degli immobili e «ricorso alle procedure di esproprio»*, in dir. della reg., 2002, cit., p. 274.

territoriale[211]: senza l'acquisto delle aree non potrebbero attuarsi le successive attività di trasformazione e commercializzazione[212]. Il primo obbligo della Stu è dunque proprio quello di acquisire terreni[213]. Una prima distinzione deve essere fatta tra le categorie di immobili di proprietà privata e quelli di proprietà pubblica[214].

Per quanto riguarda gli immobili di proprietà pubblica, il legislatore, tenendo conto delle indicazioni contenute nella circolare ministeriale n. 622/2000[215], all'art. 120, comma 3 T.U.E.L. come modificato dall'art. 44 della Legge n.166/2002, consente di conferire alla società mista gli immobili di proprietà degli enti locali interessati dall'intervento, anche a titolo di concessione.

L'art. 120 prevedeva che *"le aree di proprietà degli enti locali interessati dall'intervento possono essere attribuite alla società a titolo di concessione"*, chiarisce che il riferimento fatto dalla norma alle aree cedute in concessione alla società dai Comuni riguarda *"esclusivamente quei beni pubblici i quali, pur non potendo essere sottratti alla loro destinazione, ovvero all'appartenenza ad un altro ente locale o territoriale, devono essere temporaneamente ceduti nella disponibilità del soggetto attuatore, in modo da consentire il buon esito dell'operazione"* (4.1. "Acquisizione delle aree di intervento").

L'Ente locale delibererà sulla natura eventuale dell'atto[216]. Anche nella

---

[211] C. Linzola, *Società di trasformazione urbana,* cit.,1287.

[212] G. Bergonzini, *Le società di trasformazione urbana tra acquisizione «consensuale» degli immobili e «ricorso alle procedure di esproprio»*, in dir. della reg., 2002, cit., p. 271.

[213] M. Breganze, *Le società di trasformazione urbana: prime note* cit., 174; G. Pagliari *Le società di trasformazione urbana,* cit., 94; G. Bergonzini, *Le società di trasformazione urbana tra acquisizione «consensuale» degli immobili e «ricorso alle procedure di esproprio»*, in dir. della reg., 2002, cit., p. 271.

[214] P. Urbani, *Trasformazione urbana e società di trasformazione urbana,* cit.,631-632; L. Cesarini, *Le società di trasformazione urbana: profili giuridici,* cit., 5/9.

[215] M. Breganze, *Le società di trasformazione urbana dopo il« collegato infrastrutture»,* cit., 611.

[216] I. Franco, *Le società di trasformazione urbana,* cit., 1027, 574.

In tal senso anche S. Nicodemo, *Società locali per la gestione dei servizi e realizzazione di infrastrutture: dalla legge 142/90 alla legge 127/97,* cit., 663. L'A. precisa che sembrerebbe

vecchia formulazione della norma non sarebbero potuti nascere dubbi interpretativi, la concessione avrebbe l'intento di ampliare il più possibile gli strumenti giuridici per l'acquisizione, consentendola anche con riferimento alle aree sottratte al normale regime della proprietà. Non per tutte le aree pubbliche la concessione sarebbe strumento esclusivo di trasferimento, potendo procedere a trasferimenti definitivi della proprietà per i beni patrimoniali non sottratti alle ordinarie regole della circolazione[217]. I beni patrimoniali disponibili possono essere conferiti direttamente alla società, della quale l'ente pubblico è azionista, secondo le regole del codice civile[218].

Per quanto riguarda i beni del patrimonio indisponibile, alcuni ritengono che il ricorso alla concessione sarebbe inevitabile[219], altri che per tali beni, che per effetto delle trasformazioni progettate, venga meno la loro destinazione pubblica, con conseguente perdita della caratteristica dell'indisponibilità, sia percorribile l'ipotesi del conferimento del bene alla società, previo accertamento e dichiarazione della cessazione della sua destinazione.

L'attribuzione alla società delle aree di proprietà degli enti pubblici a titolo di concessione opererà quindi solo qualora il bene pubblico conservi carattere di inalienabilità anche all'esito degli interventi trasformativi[220]. Alla concessione si deve necessariamente ricorrere per i beni aventi natura demaniale[221]. Detti beni non possono essere oggetto di una futura

---

doversi escludere che la società per conseguire tale concessione debba risultare aggiudicataria di una gara ad evidenza pubblica, proprio perché la determinazione di addivenire a detto rapporto sembra già scaturire dalla decisione dell'ente locale di agire a mezzo società e la garanzia della qualità del *partner* è il risultato della procedura di costituzione di quella società.

[217] M. Dugato, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana,* cit., 567.

[218] C. Linzola, *Società di trasformazione urbana,* cit.,1287; P. Urbani, *Trasformazione urbana e società di trasformazione urbana,* cit.,631-632; L. Cesarini, *Le società di trasformazione urbana: profili giuridici,* cit., 5/9. ; P. Urbani, *Le società di trasformazione urbanistica,* cit., 664; S. Nicodemo –D. Senzani, *Società di trasformazione urbana,* cit., 83.

[219] S. Nicodemo –D. Senzani, *Società di trasformazione urbana,* cit., 83.

[220] C. Linzola, *Società di trasformazione urbana,* cit.,1287

[221] P. Urbani, *Trasformazione urbana e società di trasformazione urbana,* cit.,631; P. Urbani, *Le società di trasformazione urbanistica,* cit., 664; M. Dugato, *Oggetto e regime*

commercializzazione[222]. Potrà essere commercializzato solo il diritto di superficie[223]. Una volta realizzati gli interventi, la società cederà a terzi le aree in subconcessione[224].

La dottrina nel caso preso in esame ha osservato che le aree non potranno essere cedute dalla società in proprietà a terzi, ma fatte oggetto solo di cessione della facoltà di goderne per un tempo limitato, fissato in coerenza con la durata della concessione ottenuta dalla società. La concessione rilasciata alla società deve prevedere i criteri cui questa dovrà tenersi nei suoi rapporti con i "subconcessionari" delle aree di proprietà pubblica[225]. L'attribuzione delle aree per mezzo della concessione sembra poter dar luogo a due differenti scenari. Se da un lato, è possibile la concessione, volta alla costituzione di un diritto di superficie per i beni interessati, sia fatta con atto separato dal contratto sociale ed in esso siano dettate le regole per la conservazione, l'utilizzazione e la manutenzione; dall'altro lato, è possibile che la concessione del diritto di superficie sia fatta con le forme del conferimento d'uso dei beni, concorrendo alla quota di capitale sottoscritta dall'ente proprietario[226].

La previsione secondo cui gli immobili di proprietà degli enti locali possono essere conferiti a titolo di concessione, evidenzia il rafforzamento dell'intenzione di ricondurre nei limiti di un incidenza commerciale e non speculativa il peso economico delle aree e degli immobili in genere, sia il privilegio della valenza qualitativa dell'intervento: esso si realizzerà nei modi e nei siti decisi in sede di progetto urbanistico, (la titolarità delle aree

---

delle società di trasformazione urbana, cit., 552; S. Nicodemo –D. Senzani, *Società di trasformazione urbana,* cit., 83.

[222] M. Cammelli – A. Ziroldi, *Le società a partecipazione pubblica nel sistema locale,* cit., 474

[223] G. Pagliari *Le società di trasformazione urbana,* cit., 96.

[224]V. Martelli, *I servizi e gli interventi pubblici locali,* cit.,676.

[225] G. Bergonzini, *Le società di «trasformazione urbana»,* cit., 150; F.A. Brucoli, *Le società di trasformazione urbana come previste nella Legge 127/97,* cit., 244.

[226] M. Dugato, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana,* cit., 567-568

non determinerà alcun condizionamento)[227].

8. Tra acquisizione "consensuale" degli immobili e "ricorso alle procedure di esproprio"

Occorre adesso chiarire il significato dell'espressione "*consensuale o tramite ricorso alle procedure di esproprio"*. A tale proposito la dottrina si è divisa in due posizioni contrastanti[228].

La prima interpretazione sostiene che l'acquisto degli immobili di proprietà privata debba avvenire sempre attraverso l'esproprio; il riferimento contenuto nell'art. 120, riguardo l'acquisizione consensuale, andrebbe inteso nel senso di rimanere possibile, all'interno del procedimento espropriativo, convenire alla cessione volontaria del bene, ponendo in essere un accordo sostitutivo del decreto di esproprio[229]. A sostegno di tale argomentazione vi è quanto disposto dal comma 3 dell'art. 120: "*l'individuazione degli immobili equivale a dichiarazione di pubblica utilità, anche per gli immobili non interessati da opere pubbliche*"; dunque, una volta intervenuta la dichiarazione di pubblica utilità costituente il primo atto del procedimento espropriativo, non sarebbe più consentito acquistare gli immobili attraverso una libera compravendita[230], con la conseguenza che i terreni interessati dall'intervento di trasformazione urbana, possano sempre

---

[227] F. Ciccone, *I caratteri delle S.T.U.,* cit., 47.

[228] Riassume le due tesi M. Dugato, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana,* cit., 555

[229] La cosiddetta «cessione bonaria».

[230] G. Bergonzini, *Le società di trasformazione urbana tra acquisizione «consensuale» degli immobili e «ricorso alle procedure di esproprio»,* in dir. della reg., 2002, cit., p. 275. Vedi G. De Marzo, *Le società di trasformazione urbana,* cit., 858: «sembra preferibile la tesi secondo la quale l'accordo deve ritenersi inserito nella procedura espropriativa ogni qualvolta l'immobile è stato individuato e vincolato, a mezzo della dichiarazione di pubblica utilità, all'espropriazione». Nello stesso senso anche P. Urbani, *Trasformazione urbana e società di trasformazione urbana,* cit.,631-632, il quale sostiene che le STU non possono agire «secondo le ordinarie regole di carattere privatistico», e quindi «i contratti di compravendita stipulati in base a libera contrattazione sarebbero nulli».

essere acquistati dietro pagamento di una semplice indennità di esproprio[231]. A tale tesi aderisce anche la circolare ministeriale n. 622/2000, al cui paragrafo 4.1 si menziona l'unica alternativa tra cessione bonaria e decreto di esproprio.

Nell'altra interpretazione, con una lettura più aderente alla formulazione letterale della disposizione, il legislatore avrebbe previsto l'acquisizione consensuale come alternativa all'espropriazione[232]. La scelta quindi qui non verterebbe più tra cessione bonaria e decreto di esproprio bensì tra acquisizione contrattuale ed espropriazione, e, nell'ambito di quest'ultima, sarebbe poi possibile pattuire la cessione bonaria del bene. Da tale tesi ne discenderebbe che le Stu potrebbero indifferentemente concludere comuni contratti di compravendita con i proprietari delle aree, corrispondendo il prezzo pattuito di comune accordo, oppure optare per l'acquisto coattivo attraverso esproprio.

---

[231] G. Bergonzini, *Le società di trasformazione urbana tra acquisizione «consensuale» degli immobili e «ricorso alle procedure di esproprio»*, in dir. della reg., 2002, cit., nota p. 275. Qualora si tratti di area edificabile, l'indennità va determinata in base a quanto dispone l'art. 5 *bis* l. n. 359/1992 – che a sua volta richiama l'art. 13, co. 3, della l. n. 2892/1885. Ne risulta un valore dell'indennità di esproprio consistente nella media della somma tra valore venale del bene e reddito dominicale rivalutato, cui va applicata la riduzione del 40%, salvo il caso in cui venga convenuta la cessione volontaria. In senso sostanzialmente analogo dispone l'art. 37, co. 1 e 2, del d.p.r. 8 giugno 2001 – Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità -. Nel caso di un esproprio di un terreno già edificato, invece, l'indennità sarebbe commisurata al valore venale del bene, ai sensi dell'art. 39 l. n. 2359/1865 (vedi Cass. Civ., sez. I, 6 febbraio 1997, n. 1113, in *Giust. civ. mass.*,1997, 193, e Cass. Civ. ,sez. I, 14 giugno 2000, n. 8097, in *Giust. civ. mass.*, 2000, 1293). Analogamente dispone l'art. 38 del citato Testo unico dell'espropriazione.

[232] G. Bergonzini, *Le società di trasformazione urbana tra acquisizione «consensuale» degli immobili e «ricorso alle procedure di esproprio»*, in dir. della reg., 2002, p. 276. A sostegno di tale tesi G. Pagliari, *Le società di trasformazione urbana*, cit., 96, secondo cui essendo stabilito testualmente che «le acquisizioni possono avvenire consensualmente o tramite ricorso alle procedure di esproprio», detto disposto normativo pare distinguere e prevedere entrambe le ipotesi. Nello stesso senso anche M. Dugato, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana*, cit., 554- 555, il quale ritiene che la soluzione più corretta ed opportuna sia quella che riconosce che la legge ha reso ugualmente percorribile la strada procedimentale (che può concludersi tanto con l'accordo quanto con il provvedimento) e la strada contrattuale vera e propria. Dello stesso parere anche M. Breganze, *Le società di trasformazione urbana: prime note*, cit., 174: l'autore, pur ammettendo come praticabili entrambe le vie, considera però poco probabile che l'acquisto possa avvenire a prezzo di mercato.

Prima di riprendere l'esame delle due tesi occorre chiarire se la cessione bonaria possa o meno considerarsi una forma di acquisto consensuale della proprietà alternativa all'esproprio. Quando il privato stipula il cosiddetto "accordo bonario" con l'amministrazione, in realtà, non vi è un acquisto consensuale della proprietà, ma si realizza solamente la sostituzione del decreto di esproprio con un atto che evita all'espropriando la decurtazione del quaranta per cento dell'indennità di esproprio e, allo stesso tempo, tutela l'amministrazione da future impugnazioni. La riprova è costituita dal fatto che nella cessione bonaria il prezzo non è lasciato alla libera contrattazione delle parti, ma coincide con l'indennità di esproprio, calcolata in base a criteri definiti dalla legge. In tale prospettiva la cessione bonaria non è quindi qualificabile come modalità di trasferimento consensuale (in senso proprio) del diritto di proprietà.

Giungendo alla conclusione che la cessione bonaria è parte del procedimento amministrativo perché va ad sostituire il decreto di esproprio, si deve concludere che l'art. 120, disponendo che l'acquisto degli immobili deve avvenire "*consensualmente o tramite ricorso alle procedure di esproprio*", pone una alternativa tra acquisto contrattuale ed esproprio. La formulazione letterale della norma ha un suo preciso significato dal quale è difficile che l'interprete possa discostarsi.

Contrariamente a quanto è previsto nella circolare ministeriale, in via di principio, la norma istitutiva delle Stu lascia libertà circa i modi di acquisto delle aree da trasformare; è quindi legittimo che i terreni vengano acquistati, anche tramite compravendita, pagandone il valore di mercato[233].

La legge riconosce l'effetto di dichiarazione di pubblica utilità[234] alla

---

[233] G. Bergonzini, *Le società di trasformazione urbana tra acquisizione «consensuale» degli immobili e «ricorso alle procedure di esproprio»*, in dir. della reg., 2002, p.278

[234] G. Bergonzini, *Le società di trasformazione urbana tra acquisizione «consensuale» degli immobili e «ricorso alle procedure di esproprio»*, in dir. della reg., 2002, p. 278. Secondo M. Dugato, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana*, cit., 557, ha l'effetto di sottrarre l'amministrazione alla necessaria ponderazione dell'interesse di pubblica utilità e alla sua valutazione in comparazione con gli altri interessi pubblici e

delibera che individua le aree di intervento; tale atto costituisce il presupposto dell'eventuale ricorso all'espropriazione, ma non esclude che l'acquisto dei terreni possa avvenire per via diversa[235]. L'amministrazione ha il dovere, secondo il principio di economicità che disciplina l'azione amministrativa, di acquisire le aree con la minore spesa possibile. Si potrebbe quindi ritenere che gli immobili individuati per l'opera di trasformazione urbana debbano essere espropriati dalla P.A., infatti il pagamento delle indennità comporterebbe spese molto inferiori rispetto a quelle da affrontare in caso di acquisto a prezzo di mercato. Il vero problema non consiste nel rapporto tra dichiarazione di pubblica utilità ed esproprio, ma nella necessità di trovare le risorse economiche da impiegare nell'intervento di trasformazione urbana.

La Stu non è un soggetto interamente pubblico, ma una società per azioni a capitale misto, e non è previsto alcun vincolo di proprietà pubblica maggioritaria delle azioni: essa opera con risorse economiche che potrebbero essere in maggioranza privata. Secondo le intenzioni del legislatore, lo scopo dell'istituto è quello di costituire un mezzo efficace e moderno con il quale realizzare interventi urbanistici di una certa importanza. Ciò sarebbe possibile appunto, ricorrendo alle capacità finanziarie e tecniche dell'imprenditoria privata, capace di realizzare quello che l'amministrazione non riesce a fare con le sue sole forze[236].

---

privati rilevanti nel caso concreto: alla ponderazione e alla valutazione ha già provveduto la legge.

[235] G. Bergonzini, *Le società di trasformazione urbana tra acquisizione «consensuale» degli immobili e «ricorso alle procedure di esproprio»*, in dir. della reg., 2002, p. 279. Conclude in questo senso M. Dugato, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana*, cit., 556 - 558. L'autore ritiene che la delibera di individuazione delle aree di intervento avente valore di dichiarazione di pubblica utilità, diviene un momento subprocedimentale della trasformazione urbana che può poi dare origine ad un rapporto contrattuale oppure ad una nuova vicenda procedimentale (l'espropriazione) (p. 558). La dichiarazione quindi crea soltanto le condizioni ottimali per lo svolgimento, ove opportuno, del successivo procedimento di espropriazione (p. 559).

[236] G. Bergonzini, *Le società di trasformazione urbana tra acquisizione «consensuale» degli immobili e «ricorso alle procedure di esproprio»*, in dir. della reg., 2002, cit., p. 279 - 280. Vedi anche P. Urbani, *Trasformazione urbana e società di trasformazione urbana,* cit.,

I costi relativi all'intervento di trasformazione urbana, devono essere suddivisi tra i vari soggetti che partecipano alla Stu compresi i soci privati. È possibile che le risorse economiche di provenienza privata, unite a quelle pubbliche, siano sufficienti per acquistare gli immobili interessati dall'intervento a prezzo di mercato, eliminando così in partenza il possibile contenzioso e riducendo i tempi dell'operazione[237].

Per quanto riguarda gli eventuali terreni già edificati coinvolti nell'intervento di trasformazione urbana, l'acquisto contrattuale non comporterebbe spese superiori a quelle che andrebbero affrontate in caso di esproprio, essendo la relativa indennità commisurata al valore del bene.

Sotto il profilo dei fondi necessari all'intervento di trasformazione urbana, il valore di dichiarazione di pubblica utilità attribuito alla delibera di individuazione degli immobili non esclude che la Stu possa ottenere i terreni ricorrendo alla trattativa contrattuale con i proprietari.

Quindi sia la via contrattuale che quella espropriativa, sono percorribili dalle Stu, contrariamente a quanto afferma in merito la circolare ministeriale n. 622/2000. Gli Enti locali possono disattendere tale circolare, avendo essa solamente valore interpretativo, e, come disposto dall'art. 120 D.Lgs n. 267/2000, scegliere le modalità di acquisizione delle aree più opportune, tenendo conto delle circostanze di volta in volta emergenti e delle risorse disponibili.

Occorre analizzare come deve avvenire la scelta tra le due modalità di acquisto. Alla base dell'opera di trasformazione urbana vi è il pubblico

---

627, il quale rileva come in ambito di Stu si prenda atto della necessità di ricorrere al capitale imprenditoriale puro e semplice per superare sia la frammentazione proprietaria, sia il monopolio delle aree da parte di determinati soggetti.

[237] G. Bergonzini, *Le società di trasformazione urbana tra acquisizione «consensuale» degli immobili e «ricorso alle procedure di esproprio»*, in dir. della reg., 2002, cit., p. 280. Conforme sul punto anche M. Dugato, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana*, cit., 556, il quale considera che se le società rappresentano uno strumento utile alla trasformazione urbana anche in ragione della loro capacità finanziaria, è logico ritenere che questa utilità si manifesti in primo luogo nella capacità di far fronte direttamente agli acquisti con il capitale apportato dai partecipanti.

interesse che giustificherebbe l'acquisto coattivo ma può apparire non altrettanto giustificato il pagamento di una indennità molto inferiore al prezzo che andrebbe pagato in base ad una libera contrattazione. L'acquisizione coattiva dei terreni dietro pagamento delle indennità di esproprio si risolve in un pregiudizio per i proprietari in un duplice senso: da un lato essi vengono privati della proprietà dei terreni coinvolti nella trasformazione, dall'altro facendo ricadere unicamente su di loro, invece che sull'intera collettività, il costo di un opera utile a tutti.

L'esproprio generalizzato dei terreni, più che nell'esigenza sostanziale di evitare disparità di trattamento, è giustificato dal fatto che permette all'amministrazione di ottenere la disponibilità delle aree da trasformare con il minimo sacrificio economico, cioè pagando la semplice indennità di esproprio. Questa soluzione al problema dell'acquisto delle aree, non può e non deve essere considerata l'unica possibile.

Il ricorso all'esproprio, non potrà che suscitare notevoli resistenze da parte dei proprietari dei terreni coinvolti nell'opera di trasformazione e sarebbe quindi consigliabile acquisire le aree in modo diverso dall'esproprio.

Affermare però che l'acquisto contrattuale degli immobili sia sempre preferibile a quello coattivo non è corretto in quanto l'intero programma di trasformazione urbana potrebbe essere arrestato dal dissenso anche di un solo proprietario degli immobili interessati. Se si attendesse il consenso dei proprietari delle aree coinvolte, probabilmente, non sarebbe possibile realizzare l'intervento o, nella migliore delle ipotesi, i tempi sarebbero molto più lunghi di quelli previsti. In linea di principio l'acquisizione coattiva dei terreni si giustifica per la necessità di superare l'inerzia dei privati e per ottenere ciò che difficilmente si potrebbe conseguire auspicando il loro consenso.

Resta comunque la prevalenza dell'interesse pubblico su quello privato per il quale, però, il primo deve realizzarsi con il minor sacrificio da parte del secondo. Una possibile soluzione è che la Stu acquisti i terreni

contrattualmente e ricorra all'esproprio solo nel caso in cui falliscano le trattative con i privati. L'esproprio dovrebbe essere esclusivamente una *extrema ratio*. Al proprietario si permette di cedere i propri beni sulla base di una libera contrattazione senza che gli vengano espropriati pagandoli un prezzo nettamente inferiore. Nel caso in cui il terreno sia già edificato, durante le trattative si dovrà giungere alla determinazione di un prezzo capace di risarcire almeno in parte i danni che il proprietario subisce a causa della vendita del bene. Il proprietario privato, a meno che non voglia agire a suo danno, preferirà cedere contrattualmente i suoi terreni per non subire l'inevitabile espropriazione. In tal modo la Stu potrà avere in tempi ragionevoli la disponibilità dei terreni su cui intervenire. L'acquisto contrattuale ha l'effetto di ridurre e, possibilmente di eliminare del tutto, il contenzioso.

Lo scopo delle Stu, nell'intenzione del legislatore, è quello di consentire la realizzazione di interventi urbanistici complessi, coinvolgendo vaste aree sulle quali realizzare opere importanti, che possono consistere nella creazione di nuove infrastrutture o in attività di riqualificazione di territorio urbano degradato. Si tratta di terreni che possono subire grazie all'opera di trasformazione un aumento significativo di valore, permettendo di commercializzarli ad un prezzo nettamente superiore di quello d'acquisto. Per l'imprenditore privato che voglia partecipare a questo tipo di società vi sono quindi notevoli prospettive di guadagno, anche nel caso in cui tra i costi da sostenere vi sia quello dell'acquisto contrattuale.

La Stu ha comunque la possibilità di fare ciò che normalmente non sarebbe permesso ad un privato imprenditore cioè ricorrere all'acquisizione coattiva nel caso in cui il proprietario non voglia cedere volontariamente il proprio bene.

Concludendo tale disamina emerge che la via migliore da seguire sia quella di utilizzare l'acquisto contrattuale e di riservare all'espropriazione un ruolo residuale, a sola garanzia dell'ottenimento dei terreni su cui operare. La Stu

appare quindi un ibrido, presentando i caratteri propri di un imprenditore privato quando acquista le aree contrattualmente secondo le regole di mercato e mantenendo, al contempo, il potere pubblicistico di promuovere l'espropriazione[238].

Soggetti Promotori

La legge, all'art. 120 T.U.E.L., individua in maniera tassativa i soci promotori[239] prevedendo che le società di trasformazione urbana possano essere costituite su iniziativa dei comuni o delle città metropolitane[240]. Ai soggetti pubblici menzionati si conferisce la facoltà di costituire società per azioni miste per la progettazione e la realizzazione di interventi di trasformazione, recupero e qualificazione urbana[241]. Ciò è conseguente alla natura di strumento per l'attuazione della pianificazione urbanistica comunale, attribuita per legge alle Stu, funzione cui devono essere primariamente interessati proprio i titolari della competenza pianificatoria[242].

L'individuazione del soggetto promotore è connesso alla competenza in

---

[238] G. Bergonzini, *Le società di trasformazione urbana tra acquisizione «consensuale» degli immobili e «ricorso alle procedure di esproprio»*, in dir. della reg., 2002, cit., p. 267 - 297.

[239] G. Pagliari, *Le società di trasformazione urbana,* cit., 90; M. Breganze, *Le società di trasformazione urbana: prime note,* cit., 171; M. Cammelli - A. Ziroldi, *Le società a partecipazione pubblica nel sistema locale,* cit., 471; V. Martelli, *I servizi e gli interventi pubblici locali,* cit., 671; M. Dugato, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana,* cit., 589; I. Franco, *Le società di trasformazione urbana,* cit., 571 e 1025.

[240] M. Breganze, *Le società di trasformazione urbana: prime note,* cit., 171; P. Urbani - S. Civitarese, *Diritto urbanistico,* cit., 202; N. Assini, *Trattato di diritto amministrativo,* cit., 165; G. Manzi, *Più tutela con le società di trasformazione urbana,* cit., 155; S. Stanghellini, *Soltanto un primo passo verso la riforma urbanistica,* cit., 18; G. Bergonzini, *Le società di «trasformazione urbana»(art. 17 comma 59 della legge n. 127 del 1997),* cit., 126; M. Valero, *Un'opportunità per i comuni: la promozione della società di trasformazione urbana (art. 120 T.U.E.L.),* cit., 1409; G. D'Angelo, *Legislazione Urbanistica,* CEDAM, 1998, p. 340; N. Assini, *Diritto urbanistico,* cit., 137; F. Salvia – F. Teresi, *Diritto urbanistico,* cit., 184; M. Dugato, *Le società per la gestione dei servizi pubblici locali,* cit., 75.

[241] T.A.R. Marche, 11 giugno 1999, n. 698, in «Foro Amm.», 2000, 187.

[242] G. Pagliari, *Le società di trasformazione urbana,* cit., 90 - 91; C. Linzola, *Società di trasformazione urbana,* cit., 1288.

materia urbanistica[243]. Infatti solo l'amministrazione titolare delle competenze urbanistiche può assumere le funzioni di direzione, politica ed amministrativa, dell'iniziativa[244]. Tali enti hanno le specifiche competenze per poter elaborare i piani urbanistici generali e particolareggiati[245], ed ogni altro documento di programma e di disciplina[246]. Questi sono i soggetti meglio qualificati per poter assolvere le funzioni di elemento cardine delle Stu[247], essendo essi stessi titolari delle competenze generali in materia di pianificazione urbana[248].

La formazione della società avviene su iniziativa del comune, al quale spetta il compito di elaborare, ed adottare, i piani urbanistici generali e particolareggiati, e la funzione di direzione politica ed amministrativa dell'iniziativa[249]. Di particolare importanza è quindi il comune che è al tempo stesso soggetto titolare delle competenze di delineamento urbanistico ed ente assumente le funzioni di promozione e direzione politica ed amministrativa dell'iniziativa di costituzione della Stu[250].

Nell'art. 120 T.U.E.L. emerge la preponderanza della figura del comune dovuta non soltanto alla titolarità dei poteri più importanti in materia

---

[243] G. Mengoli, *Manuale di diritto urbanistico,* cit., 396 - 397; I. Franco, *Le società di trasformazione urbana,* cit., 571 e 1025.

[244] Circ. Min. lav. pubb., 11 dicembre 2000, prot. n. 622/ segr., cit., punto 1.1.

[245] R. Tartuferi, *La società di trasformazione urbana,* cit., 1 - 2/7; E. Li Puma, *Le società di trasformazione urbana: strumento flessibile per urbanistica e project financing,* cit., 1/5; G. Fontana – S. Scarane, *S.T.U. da ripensare mentre arrivano nuovi finanziamenti,* in «ItaliaOggi», 22 maggio 2002, p. 35.

[246] Circ. Min. lav. pubb., 11 dicembre 2000, prot. n. 622/ segr., cit., punto 1.1.

[247] E. Li Puma, *Le società di trasformazione urbana: strumento flessibile per urbanistica e project financing,* cit., 1/5; A. Mascolini, *Aree urbane, SpA di riqualificazione aperte ai privati,* in in «ItaliaOggi», 25 ottobre 2000, p. 49 ss.

[248] M. Breganze, *Le società di trasformazione dopo il «collegato infrastrutture»,* cit., 606; S. Nicodemo, *Società locali per la gestione dei servizi e la realizzazione di infrastrutture: dalla legge 142/90 alla legge 127/97,*cit., 662; M. Dugato, *Le società di trasformazione urbana e l'uso delle aree urbane tra normativa statale e disciplina regionale di dettaglio,* cit., 287.

[249] T. Lavosi, *La circolare 11 dicembre 2000, n. 622: problematiche applicative e contenuti,* in AA.VV., *Le scocietà di trasformazione urbana,* il Sole24Ore, 2004, p. 52.

[250] Vedi Circ. Min. lav. pubb., 11 dicembre 2000, prot. n. 622/ segr., cit., punto 1.1.

urbanistica e dei servizi locali[251], ma al fatto che «*essendo la trasformazione espressione del potere comunale di conformazione del territorio, ed essendo la società potenzialmente chiamata a parteciparvi, la finalizzazione della società e le sue regole d'azione non possono che trovare luogo in una delibera del Comune; delibera che deve dichiarare di voler perseguire quei fini per quel mezzo*»[252].

Iniziativa della costituzione di tali società, può essere presa sia da una singola città metropolitana sia da un singolo comune, oppure da più comuni insieme, qualora siano interessati a porre in essere un programma di trasformazione su parti del loro territorio[253]. A questa conclusione si è giunti osservando che il dettato normativo, letteralmente dispone che «*le città metropolitane e i comuni, anche con la partecipazione della Provincia e della Regione, possono costituire società per azioni per progettare e realizzare interventi di trasformazione*». Questa possibilità risponde anche all'esigenza di non discriminare, rispetto ai comuni di maggiori dimensioni, i comuni più piccoli, che potrebbero da soli essere in difficoltà a reperire i mezzi finanziari necessari per l'intervento[254].

L'azione congiunta tra comuni è stata ammessa facendo leva sull'art. 120, comma 4, T.U.E.L. in cui si afferma che «*I rapporti tra gli enti locali azionisti e la società per azioni di trasformazione urbana sono disciplinati da una convenzione contenente, a pena di nullità, gli obblighi e i diritti delle parti*», e che lascerebbe presupporre che tale iniziativa possa rimettersi

---

[251] M. Dugato, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana*, cit., 589; M. Dugato, *Le società di trasformazione urbana e l'uso delle aree urbane tra normativa statale e disciplina regionale di dettaglio,* cit., 287.

[252] M. Dugato, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana*, cit., 589.

[253] F. A. Brucoli, *Società di trasformazione urbana come previste nella legge 127/97 (art. 17 comma 59),* cit., 240; G. Bergonzini, *Le società di «trasformazione urbana»(art. 17 comma 59 della legge n. 127 del 1997),* cit., 126; G. Mengoli, *Manuale di diritto urbanistico,* cit., 397.

[254] G. Bergonzini, *Le società di «trasformazione urbana»(art. 17 comma 59 della legge n. 127 del 1997),* cit., 126.

anche a più enti locali insieme visto l'uso del plurale[255]. Per la possibile partecipazione di più comuni alla stessa Stu, depone anche l'art. 1, comma 1, del D.P.R. 16 settembre 1996, n. 533; questo, nel disciplinare la costituzione della società mista in materia di servizi pubblici degli enti territoriali, prevede che tali società possano essere promosse "*da uno o più enti locali*". Quindi non vi è ragione per negare alle Stu, ciò che comunque è ammesso per le società di servizi[256].

Parte della dottrina ritiene che per l'iniziativa contestuale sia necessario che i comuni siano contermini e, possibilmente, in una città metropolitana nel cui ambito territoriale siano ricompresi[257]. Al contrario si osserva che la contiguità territoriale, nel silenzio della legge, non appaia necessaria[258], anche se pare[259], indubbiamente, facilitare l'emersione di un interesse comune in tal senso.

Ove i comuni non risultino confinanti, la decisione degli enti di porre in essere questa forma di collaborazione, dovrà essere specificatamente motivata, con l'indicazione delle ragioni che inducono ad accordarsi con comuni territorialmente non contigui[260]. In quest'ultimo caso, la società avrà come oggetto una molteplicità di interventi relativamente ai diversi ambiti territoriali dei comuni e, di conseguenza, dovranno essere previste delle disposizioni che assicurino interventi sul territorio di ogni ente locale, in proporzione all'apporto finanziario di ciascuno di essi[261]; diversamente, si

---

[255] N. Assini, *Pianificazione urbanistica e governo del territorio,* cit., 165.
[256] G. Bergonzini, *Le società di «trasformazione urbana»(art. 17 comma 59 della legge n. 127 del 1997),* cit., 126 - 127.
[257] M. Breganze, *Le società di trasformazione urbana: prime note,* cit., 171.
[258] F. A. Brucoli, *Società di trasformazione urbana come previste nella legge 127/97 (art. 17 comma 59),* cit., 240.
[259] G. Bergonzini, *Le società di «trasformazione urbana»(art. 17 comma 59 della legge n. 127 del 1997),* cit., 127; V. Martelli, *I servizi e gli interventi pubblici locali,* cit., 674.
[260] G. Bergonzini, *Le società di «trasformazione urbana»(art. 17 comma 59 della legge n. 127 del 1997),* cit., 127.
[261] F. A. Brucoli, *Società di trasformazione urbana come previste nella legge 127/97 (art. 17 comma 59),* cit., 240; G. Bergonzini, *Le società di «trasformazione urbana»(art. 17 comma 59 della legge n. 127 del 1997),* cit., 127; G. Mengoli, *Manuale di diritto urbanistico,* cit., 397.

porrebbe il caso che le risorse di uno dei comuni partecipanti siano destinate ad interventi dai quali le loro comunità non trarranno beneficio[262].

Recentemente la giurisprudenza ha affermato che la formulazione essenziale della norma consente all'Amministrazione di optare per la costituzione di una Stu destinata ad operare nel tempo per più interventi decisi di volta in volta, anche nell'ambito di più Comuni[263].

Per quanto concerne il patrimonio immobiliare dello stato il legislatore rilancia le Stu come strumento di valorizzazione, trasformazione, commercializzazione e gestione[264].

L'art 30[265] del D.L. 30 settembre 2003, n. 269, "Disposizioni urgenti per

---

[262] G. Bergonzini, *Le società di «trasformazione urbana»(art. 17 comma 59 della legge n. 127 del 1997)*, cit., 127.

[263] T.A.R. Veneto, Sez. I, 9 dicembre 2004, n. 4280, cit., 9/12; T.A.R. Campania, Salerno, Sez. II, 16 giugno 2005, n. 1305, cit., 26/39.

[264] Analogamente disponeva il D.L. 9 maggio 2003, n. 102 «Disposizioni urgenti in materia di valorizzazione e privatizzazione del patrimonio immobiliare pubblico» (art. 2).

[265] Art. 30 «Valorizzazione immobili dello Stato attraverso strumenti societari»: «1. Il Ministero dell'economia e delle finanze, ai fini della valorizzazione, trasformazione, commercializzazione e gestione del patrimonio immobiliare dello Stato e con le procedure di cui al primo periodo del comma 15 dell'art. 3 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410, attraverso l'Agenzia del demanio, può promuovere la costituzione, anche con la partecipazione dei comuni, delle province e delle regioni interessati, di apposite società per azioni miste, denominate società di trasformazione urbana. L'Agenzia del demanio individua gli azionisti privati delle società di trasformazione tramite procedura di evidenza pubblica. Alle società di trasformazione urbana, costituite ai sensi del presente comma, possono essere conferiti o attribuiti, a titolo di concessione, singoli beni immobili o compendi immobiliari di proprietà dello Stato individuati dall'Agenzia del demanio d'intesa con i comuni, le province e le regioni territorialmente interessati, sentite inoltre le Amministrazioni statali preposte alla tutela nel caso di immobili gravati da vincoli. Il trasferimento non modifica il regime giuridico previsto dagli articoli 823 e 829, primo comma, del codice civile, dei beni demaniali trasferiti. I rapporti, anche di natura patrimoniale, intercorrenti tra l'agenzia del demanio e la società di trasformazione urbana sono disciplinati da apposita convenzione contenente, a pena di nullità, gli obblighi e i diritti delle parti. Una quota dei proventi derivanti dalla valorizzazione degli immobili attraverso le procedure di cui al presente comma spettante agli azionisti pubblici delle società di trasformazione urbana, da stabilirsi con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, è destinata alla realizzazione di programmi di edilizia residenziale convenzionata, finalizzati a sopperire alle esigenze abitative dei comuni e delle aree metropolitane, elaborati di intesa con le regioni e gli enti locali interessati.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze, tramite l'agenzia del demanio, può partecipare a società di trasformazione urbana, promosse dalle città metropolitane e dai comuni, ai sensi dell'art. 120 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato

favorire lo sviluppo e la correzione dell'andamento dei conti pubblici" (collegato alla legge finanziaria 2004), titolo II, "Correzione dell'andamento dei conti pubblici", cap. I "Disposizioni in materia di cessione e regolarizzazione di immobili", affida il futuro urbanistico della nostra città a previsioni normative di natura finanziaria. In caso di inerzia degli enti locali, sembra che la Stu venga a prefigurarsi come unico ed obbligatorio strumento cui ricorrere.

Lo Stato al pari di qualsiasi altro Ente pubblico ha il diritto di alienare il proprio patrimonio, in particolare quando non sia più funzionale o dimesso, al fine di realizzare un nuovo patrimonio collettivo più funzionale, magari contribuendo al miglioramento delle finanze pubbliche.[266] Anche i soggetti privati possono concorrere al processo di valorizzazione e promozione, orientati verso nuove forme di recupero, riconoscendo al patrimonio pubblico valenza urbanistica e la potenziale capacità di contribuire ad elevare la soglia della qualità urbana locale[267].

È stato osservato che recuperare il patrimonio pubblico avrebbe consentito qualcosa di più che un semplice risparmio di suolo urbano.

La garanzia di dotazione urbanistica di servizi collettivi pubblici e la loro distribuzione resta compito del piano, ovvero del soggetto pubblico, l'erogazione di alcuni di questi avrebbe potuto concedersi a privati, a fronte

---

con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni e integrazioni, che includano nel proprio ambito di intervento immobili di proprietà dello Stato».

[266] E. Preger, *Una società per il patrimonio urbanistico*, in «Guida agli enti locali», n. 40, 2003, 16-17.

[267] P. Pileri, *Una risorsa dispersa: i patrimoni immobiliari pubblici come volano di riqualificazione urbana*, S.T.U.- Società italiana degli urbanisti, V Conferenza Nazionale, Società geografica italiana, Roma, 16-17 novembre 2002, in www.web.tiscali.it, 1/5.
L'A. osserva che il patrimonio *de quo*, in passato, veniva ad acquisire rilevanza urbanistica solo nel caso in cui a causa del suo stato di abbandono generasse un degrado dell'ambito urbano, un disagio sociale, divenendo dimora abusiva e causa di pericolo (P. Pileri, *Una risorsa dispersa: i patrimoni immobiliari pubblici come volano di riqualificazione urbana*, cit., 2/5).

di impegni e garanzie[268]. La decisione di trasformare un immobile pubblico, qualora interessi aree centrali o di rilevante interesse urbanistico delle città, o aree con ruolo chiave nello sviluppo territoriale è un'iniziativa urbanistica che spetta al comune, in virtù del suo fondamentale diritto al governo del proprio territorio, diritto messo ancora più in evidenza dall'attuale fase di riforma in senso federale dello Stato. "Il potere di iniziativa nella decisione di trasformazione e della definizione degli obiettivi e delle regole è anche una esigenza fondamentale per il buon governo delle trasformazioni, ossia per garantire una gestione corretta e ordinata delle città e del territorio"[269].

Ciò premesso, la strada da seguire non sarebbe quella di cui al comma 1 del citato art. 30 del D.L. n. 269/2003, ma quella di cui al comma 2 dello stesso, ove si autorizza l'Agenzia del demanio a partecipare alle Stu promosse dai Comuni, qualora l'intervento operi su beni dello Stato. Il Comune «deve avere il ruolo di regista e non di comparsa», l'Agenzia dovrebbe segnalare «l'interesse dello Stato alla dismissione dei beni», sollecitando il Comune a prevederne la trasformazione ai fini della futura programmazione urbanistica.

L'altra strada potrebbe generare un conflitto fra gli obiettivi dell'Agenzia alla massima valorizzazione dei beni gestiti e quelli del governo pubblico delle trasformazioni. A scongiurare il rischio non sarebbe sufficiente il fatto che i Comuni dispongano dei piani regolatori per controllare l'uso del territorio, né che il suddetto art. 30 preveda che l'Agenzia, prima di conferire beni immobili alla Stu, interpelli Comune, Provincia, Regione e, nel caso di immobili soggetti a vincolo, le Sovrintendenze, e neppure la possibilità per i comuni di partecipare alle Stu promosse dal Ministero dell'economia e delle finanze, attraverso l'Agenzia.

È necessario che sia il Comune a definire obiettivi, tempi e modi delle

---

[268] P. Pileri, *Una risorsa dispersa: i patrimoni immobiliari pubblici come volano di riqualificazione urbana*, cit., 2-5/5.

[269] E. Preger, *Una società per il patrimonio urbanistico*, cit., 16.

trasformazioni al fine di inserire la valorizzazione degli immobili di proprietà dello Stato in un quadro urbanistico omogeneo; in caso contrario, si violerebbe la lettera e lo spirito dell'art. 117, commi 3 e 4 della Costituzione.

Alcune di queste preoccupazioni sembrano essere state proprie anche del legislatore. Nel testo definitivo del citato art. 30 «Valorizzazione immobili dello Stato attraverso strumenti societari», si legge *«… vengono promosse le società di trasformazione urbana secondo quanto disposto dall'art. 120 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali … che includono nel proprio ambito di intervento immobili di proprietà dello Stato, anche con la partecipazione del Ministero dell'economia e delle finanze, attraverso l'Agenzia del demanio, delle regioni, delle province, e delle società interamente controllate dallo stesso Ministero. Nel caso in cui gli enti preposti non abbiano provveduto alla costituzione di tali società entro centottanta giorni dalla comunicazione da parte dell'Agenzia del demanio dell'individuazione dei beni oggetto dei fini sopra indicati, il Ministero dell'economia e delle finanze, mediante l'Agenzia del demanio, ne promuove la costituzione»*.

Il legislatore ha disegnato una nuova modalità procedimentale che vede lo Stato, attraverso l'Agenzia del demanio, quale soggetto promotore di interventi di trasformazione su immobili statali. Gli enti locali potranno dare impulso alla costituzione di una società di trasformazione urbana, anche estendendo il progetto di trasformazione a zone limitrofe ovvero ad altre operazioni.

Qualora l'Ente locale non abbia, entro il termine perentorio di 180 giorni dalla comunicazione, provveduto alla costituzione della società, sarà il Ministero ad attivare un procedimento di costituzione di una Stu non comunale. L'inerzia degli enti farebbe scattare l'intervento ministeriale.

Al Comune si presentano due vie da percorrere: aderire al progetto di iniziativa ministeriale dando vita ad una società ordinaria ad iniziativa

comunale, oppure subire l'iniziativa ministeriale di una società non comunale.

Concludendo, la previsione di cui al comma 2 dell'art. 30 del D.L. n. 269/2003, ribadendo la facoltà del Ministero dell'economia e delle finanze, tramite l'Agenzia del demanio, di *«partecipare a società di trasformazione urbana, promosse dalle città metropolitana e dai comuni, ai sensi dell'art. 120 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni e integrazioni, che includano nel proprio ambito di intervento immobili di proprietà dello Stato»*, appare rispettosa delle competenze dei Comuni e delle città metropolitane in materia di governo del proprio territorio ed opportunamente pensata, consentendo agli enti preposti snellezza operativa e vantaggi economici.

La modalità operativa di cui al comma 1 dello stesso art. 30 non può che fare nascere i paventati attriti: non si comprende, infatti, come lo Stato possa costringere l'Ente preposto a subire la sua iniziativa.

Saremmo di fronte all'istituzione di una Stu che toglie le prerogative ai Comuni, avocando in maniera illegittima i compiti che sono degli enti locali, in palese contrasto con la lettera e con lo spirito della riforma in senso federale dello Stato, operata con la modifica del titolo V della Costituzione.

Esattamente è stato osservato[270] che appare inevitabile un conflitto di interessi tra i compiti assegnati all'Agenzia del demanio (valorizzazione, trasformazione, commercializzazione e gestione del patrimonio immobiliare delle Stato) e le esigenze di gestione del territorio da parte degli enti locali per il perseguimento di autonomi obiettivi di trasformazione/riqualificazione urbana.

I motivi per cui il legislatore ha introdotto la norma (in pratica la legittima

[270] R. Perticari, *Le S.T.U. obbligatorie e gli obblighi di evidenza pubblica*, cit., 3/5.

esigenza di fare cassa per reinvestire in infrastrutture, *ex* art 26 comma 10 dello stesso D.L.) sono difficilmente ritenibili subordinati alle aspettative di governo del territorio degli enti locali che generalmente perseguono altri obiettivi. Il rischio è che gli enti locali, specialmente quelle di minori dimensioni, nel confronto con l'Agenzia del demanio, finiscano per «soccombere», per due motivi:

a) tanto più sono destrutturati gli uffici dei comuni medio-piccoli, tanto più sarà inevitabile il superamento del termine di 180 giorni;
b) la «forza contrattuale» del'Agenzia del demanio (che opera per il Ministero dell'economia) è tale da potere ovviamente piegare moltissime resistenze.

La realtà è che sembra incongrua la previsione della funzione sostitutoria dell'Agenzia del demanio e che il contemperamento delle esigenze (apparentemente) divergenti tra Agenzia ed enti locali dovrebbe trovare il suo naturale terreno di confronto attraverso l'applicazione sistematica del comma 2 dello stesso art. 30. In altri termini, quella che nella formulazione della norma sembra essere un'ipotesi residuale (cioè la partecipazione del Ministero a Stu costituite dai comuni – comma 2), dovrebbe divenire la regola generale. Ciò non esclude, del resto, che il Ministero, per il tramite dell'Agenzia, possa sottoporre all'Ente locale la volontà di valorizzare, trasformare e commercializzare i beni statali posti nel territorio comunale, al contempo però sollecitando la concertazione con l'Ente circa la progettazione urbanistica dell'intervento che, poi, sarà realizzato attraverso la compartecipazione alla Stu. In tal modo il Comune continua ad essere artefice del proprio sviluppo urbano[271].

Aspetti soggettivi

[271] R. Perticari, *Le S.T.U. obbligatorie e gli obblighi di evidenza pubblica*, cit., 3/5.

1. Soci pubblici

Circa la scelta dei soci, la legge afferma che gli azionisti privati delle società per azioni devono essere scelti tramite procedura di evidenza pubblica, ma questa disposizione non si applica agli eventuali soci pubblici. Per espressa disposizione di legge sono da considerarsi soci pubblici la Regione e la provincia interessata. Per quanto riguarda altri soggetti, come ad esempio i gestori di patrimonio di edilizia residenziale pubblica e gli enti erogatori di pubblici servizi, essi devono essere considerati pubblici qualora l'operazione di trasformazione attenga direttamente alle finalità istituzionali di tali soggetti[272].

Le società di trasformazione urbana possono essere costituite dalle città metropolitane ed i Comuni, anche con la partecipazione della Provincia e della Regione. Il legislatore così dicendo ha distinto i ruoli degli enti menzionati dalla norma[273].

Attenendosi al dato letterale è da ritenersi che, sul versante pubblico, si tratti di una "società soggettivamente limitata". In tal senso depone l'indicazione specifica dei soggetti promotori (comuni e città metropolitana), di quelli eventualmente partecipanti (Provincia e Regione) e dei soggetti privati[274]. A differenza del modello francese i soci di "parte pubblica" sarebbero stati distinti in soci promotori e partecipanti[275].

L'art. 1 della legge n. 83/597 (ora art. 1521-1 del codice generale delle collettività territoriali francese), modificata ed integrata, stabilisce che i comuni, i dipartimenti, le Regioni e i loro raggruppamenti possono, nell'ambito delle loro competenze stabilite per legge, costituire società di

---

[272] G. Storto, *Le società di trasformazione urbana, contesto legislativo, caratteri, profili giuridici e problematiche applicative. Le modalità di attuazione nell'esperienza di 11 Comuni*, ed. de Il Sole24Ore - Edilizia ed Urbanistica, p. 74.

[273] G. Bergonzini, *Le società di trasformazione urbana* cit., p. 127.

[274] M. Cammelli - A.Ziroldi, *Le società a partecipazione pubblica nel sistema locale,* cit.,471 ; M. Breganze, *Le società di trasformazione urbana:prime note,* cit., 171.

[275] I. Franco *Le società di trasformazione urbana* in Dir. Reg., p. 570.

economia mista locali cui partecipino soggetti privati o altri soggetti pubblici, per realizzare operazioni di trasformazione, di costruzione o per l'espletamento di servizi pubblici a carattere industriale o commerciale, o per altre attività di interesse generale[276].

La Provincia e la Regione qualora lo preveda lo strumento urbanistico, possono partecipare alla società nell'ambito interessato dagli interventi di trasformazione urbana, la localizzazione di opere pubbliche o di funzione di interesse sovracomunale[277].

È aperta la partecipazione solamente alle Province e alle Regioni di riferimento territoriale[278], agli enti che possono essere coinvolti nella partecipazione azionaria sulla base di un valutazione propria dell'ente promotore[279].

In base al principio di cooperazione tra Regione ed enti locali, nel rispetto e con la piena valorizzazione delle attribuzioni dei singoli soggetti coinvolti, è infatti contemplata tale partecipazione. La partecipazione della Provincia è opportuna nei casi in cui il piano preveda anche la realizzazione di interventi di interesse provinciale e può anche essere utile nei casi di associazione tra più comuni, in modo da favorire i processi di aggregazione. La Regione potrà assicurare il proprio contributo affiancando gli enti che si associano per realizzare un opera nel territorio di diverse province, anche sperimentando innovative modalità di finanziamento delle opere pubbliche previste dal piano o per analoghe situazioni[280]. La presenza nelle Stu di questi soggetti qualificati permette anche l'accesso a programmi di

---

[276] L. De Lucia, *Brevi cenni sulle società locali di economia mista di trasformazione urbana nell'ordinamento francese,* cit., 47.

[277] C. Linzola, *Società di trasformazione urbana* , cit., 1288.

[278] A. Negro, *Le privatizzazioni negli enti locali territoriali,* cit., 1764.

[279] V. Martelli, *I servizi e gli interventi pubblici locali,* cit.,673; S .Nicodemo, *Società locali per la gestione dei servizi e realizzazione di infrastrutture:dalla legge 142790 alla legge 127/97,* cit., 662.

[280] Circ. Min. lav. pubb, 11 dicembre 2000, prot. n. 622/Segr., cit., punto 1.1 "Condizioni per la formazione su iniziativa dell'amministrazione comunale".

finanziamento regionali[281].

Qualora l'attività di trasformazione urbana includa in un intervento immobili di proprietà dello Stato, l'art.30, comma 2, del D.L. n. 269/2003, convertito in legge 24 novembre 2003, n. 326, prevede che alle società, promosse a norma dell'art. 120 T.U.E.L., può partecipare anche il Ministero dell'economia e delle finanze, tramite l'Agenzia del demanio. Tali disposizioni, volte a coinvolgere lo Stato nei progetti di trasformazione urbana in stretta collaborazione con gli enti locali, vanno accolte secondo alcune osservazioni in modo favorevole. Con la partecipazione dello Stato alle Stu, i comuni potranno disporre più facilmente delle aree urbane demaniali e lo Stato potrà partecipare a progetti estesi anche alle aree attigue a quelle di sua proprietà, appartenenti ai comuni e ai privati[282]. Se alle società in esame possono partecipare, oltre agli enti pubblici espressamente indicati dal legislatore, altri le cui finalità istituzionali possano trarre vantaggio dall'intervento per il quale viene ipotizzata la costituzione della società e facendo leva sul fatto che la legge n. 142/90 modificata dall'art. 17, comma 58, della legge n. 127/97, con riguardo alle società per la gestione di servizi pubblici, consente genericamente "la partecipazione di più soggetti pubblici o privati", è ragionevole ritenere che sia possibile anche l'adesione di enti pubblici diversi da quelli indicati[283]. Dalla lettera della norma parrebbe esclusa la partecipazione di altri enti[284], proprio perché stabilito diversamente rispetto alla legge sulle autonomie locali, riguardo alle società per la gestione dei servizi pubblici, dove si prevedeva la partecipazione di più soggetti pubblici o privati[285]. Se alla fattispecie in

---

[281] S. Scarane, *S.T.U. da ripensare mentre arrivano nuovi finanziamenti,* in ItaliaOggi del 22 maggio 2002, p. 35.

[282] P. Avarello, *Le Stu: valutazioni e prospettive,* in Rapporto dal Territorio 2003, INU edizioni, 2003, p.65.

[283] G. Bergonzini, *Le società di trasformazione urbana* cit., p. 129.

[284] C. Mengoli, *Manuale di diritto urbanistico,*cit.,397 ; M. Breganze, *Le società di trasformazione urbana: prime note,* cit.,171.

[285] F.A. Brucoli, *Le società di trasformazione urbana come previste nella legge 127/97(art.17,comma59),* cit.,240; M. Breganze, *Le società di trasformazione urbana:*

esame si ritenesse applicabile il D.P.R. n. 533/96, che contempla la partecipazione alla società mista di soggetti pubblici e privati, la conclusione sarebbe diversa[286]. L'apertura della compagine sociale alla partecipazione di altri enti pubblici, oltre quelli indicati legislativamente sarebbe pacifica[287] allorché la partecipazione sia funzionale rispetto ai loro fini istituzionali ed opportuna in considerazione degli scopi affidati alle società di trasformazione urbana[288]. Agendo *iure privatorum* altre amministrazioni pubbliche debbono affrontare il procedimento ad evidenza pubblica, per poter entrare nella compagine sociale[289]. Se la preclusione all'ingresso in società di altri soggetti pubblici è da escludere, dovranno però essere rese note le motivazioni che ne giustificano il coinvolgimento[290]. La più volte citata circolare ministeriale in una prospettiva meno rigorosa[291] ritiene che gli enti gestori di patrimonio di edilizia residenziale pubblica e gli enti erogatori di pubblici servizi siano da ritenere soggetti pubblici, sottratti alla gara, se ed in quanto gli obiettivi della trasformazione urbana coinvolgano direttamente le finalità istituzionali di tali soggetti[292]. Con l'inciso "anche con la partecipazione della Provincia e della Regione", si deve intendere come l'affermazione di un riconoscimento agli enti menzionati di un ruolo di preminenza rispetto ad altri eventuali soci pubblici, in virtù dei poteri loro attribuiti in materia di urbanistica e di governo del territorio e dell'ambiente, dispensando il comune dal dover

---

prime note, cit., 171.

[286] C. Mengoli, *Manuale di diritto urbanistico,* cit., 397.

[287] P. Urbani, *Le società di trasformazione urbanistica,* cit., 665. Si precisa che tali soggetti possono conferire i beni in proprietà o mediante concessione del diritto di superficie (P. Urbani, *Le società di trasformazione urbanistica,* cit., 665).

[288] M. Dugato, *Le società di trasformazione urbana e l'uso delle aree urbane tra normativa statale e disciplina regionale di dettaglio,* cit., 287.

[289] G. Pagliari, *Le società di trasformazione urbana,* cit., 91.

[290] L. Cesarini, *Le società di trasformazione urbana: profili giuridici* , cit., 5.

[291] Circ. Min. lav. pubb., 11 dicembre 2000, prot. n. 622/Segr., cit., punto 3.1 "avvio dell'iniziativa" lett. c.

[292] G. De Marzo, *Le società di trasformazione urbana,* cit., 17/27; L. De Lucia, *I profili giuridici,* cit., 74; F. Mazzonetto, *Le società di trasformazione urbana: aspetti problematici e prospettive di utilizzo anche alla luce delle nuove tendenze legislative,* p. 308.

motivare l'ingresso dei due enti nominati all'interno della compagine sociale. Nel caso della partecipazione di altri enti pubblici l'Ente dovrà invece rendere conto delle ragioni del loro diretto coinvolgimento in società[293]. Recentemente il giudice amministrativo ha ammesso la possibilità che alla società di trasformazione urbana partecipino soggetti pubblici diversi da quelli indicati dall'art. 120 T.U.E.L.[294]

2. Modalità di scelta dei soci privati

Circa le modalità di scelta dei soci privati, la circolare ministeriale ha suggerito il ricorso al D.P.R. 16 novembre 1996, n. 533, sulla costituzione di società miste in materia di servizi pubblici degli Enti territoriali. Tuttavia l'art. 35 della Legge 28 dicembre 2001, n. 448, ha stabilito che il ricorso all'analogia non sia più praticabile in quanto la Legge n. 448/2001 ha distinto i servizi pubblici locali in servizi a rilevanza industriale e servizi privi di tale rilevanza. Però nessuna di tali discipline si adatta alle Stu: la prima è infatti volta a limitare a casi particolari la formula della società mista; la seconda si riferisce ad attività a carattere non industriale.

Per quanto attiene alle procedure ed ai criteri da seguire per la scelta dei soci privati, può continuare a costituire un punto di riferimento per gli Enti locali, lo schema del citato D.P.R. n. 533/1996 almeno fino a quando non sarà emanata una specifica disposizione nazionale o regionale.

La legge non individua le caratteristiche entro le quali devono essere scelti i soci. In sede Ministeriale è stato suggerito di ricercare i soci privati tra i soggetti che abbiano conoscenza ed esperienza nei settori immobiliari con particolare riferimento a coloro in grado di offrire servizi integrati; infatti la Stu, come si fa da diversi anni in molti paesi europei e mondiali, si dovrebbe

---

[293] M. Dugato, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana*, cit., 589 - 590.

[294] T.A.R. Veneto, Sez I, 9 dicembre 2004,n. 4280, cit.,9/12; T.A.R. Campania, Salerno, Sez. II, 16 giugno 2005, n. 1305, cit., 26/39.

avvalere di tecniche di ingegnerizzazione dei processi di costruzione e di gestione e commercializzazione all'avanguardia. È inoltre necessaria la competenza di carattere finanziario per cui sarà opportuno selezionare operatori in grado di offrire prodotti come progetti di finanza.
Va inoltre precisato che alle amministrazioni comunali non è precluso optare per una soluzione che preveda, anche o solamente, la partecipazione di imprese di costruzioni alla società.

3. Affidamento del lavoro al socio

Una volta istituita la società di trasformazione urbana, essa sarà direttamente incaricata dell'esecuzione dell'atto di individuazione sulla base delle indicazioni offerte dagli enti pubblici partecipanti e della convenzione. Essendo la Stu una forma organizzativa dell'Amministrazione dotata per legge dei compiti d'attuazione urbanistica del progetto di trasformazione, pare non debba partecipare al procedimento di evidenza pubblica, in regime di concorrenza con altri soggetti privati, concernente la scelta del soggetto esecutore delle opere previste nelle norme di piano in relazione all'area designata dall'atto di individuazione[295].
Ai sensi dell'art. 5, comma 2, lettera h) del D.L.vo, n. 157/95 come modificato dal D.L.vo n. 65/2000, dette società vista la finalizzazione di interesse generale alla trasformazione di parte del territorio, sarebbero da qualificare come amministrazioni aggiudicatrici, e quindi non soggette a gara per l'affidamento del servizio[296].
La Stu costituisce sia forma organizzativa del Comune, o della città metropolitana, di attuazione delle disposizioni urbanistiche, sia soggetto pubblico preposto a detta funzione.
Se il legislatore avesse voluto subordinare l'attuazione da parte della

[295] R. Damonte, *Società di trasformazione,* cit., 619.
[296] L. De Lucia, *I profili giuridici*, cit., 77.

società, oltre che all'atto di individuazione, anche all'esperimento di una gara ad evidenza pubblica, non avrebbe previsto questa specifica tipologia societaria; si sarebbe limitato a prevedere gli effetti dell'atto di individuazione, alla cui esecuzione, tutti i soggetti privati avrebbero potuto partecipare.

La legge stabilisce soltanto che gli azionisti privati della società siano scelti mediante procedimento ad evidenza pubblica[297]. Ci si chiede se la società possa affidare la realizzazione dei suoi compiti direttamente ad un socio. Secondo alcuni quando la società di trasformazione sin dal momento della scelta dei soci, intendesse privilegiare l'attività costruttiva nella redazione del bando, si atterrà alle regole di selezione vigenti in materia di lavori pubblici. In tal caso si ritiene che i partner così selezionati, possano direttamente eseguire i lavori in questione, senza dover ricorrere ad una nuova gara[298]. L'affidamento diretto ad un socio deve essere espressamente previsto dal bando, insieme alle modalità di selezione. L'eventualità dell'affidamento, ad un socio privato, di lavori di trasformazione fa ricadere la società in una logica operativa propria delle società immobiliari, andando a sacrificare le peculiari funzioni connesse al ruolo di regia[299]. C'è chi sostiene che il socio privato, l'impresa di costruzione, sarà soggetto all'applicazione della normativa sui lavori pubblici per la realizzazione delle opere pubbliche, anche qualora la maggioranza di capitale societario fosse privato. Il carattere oggettivo dell'opera pubblica determinerebbe quindi la disciplina applicabile[300].

Altri invece sostengono che le disposizioni della Legge, n. 109/94, debbano applicarsi solo ad attività preordinate a realizzare beni non destinati al mercato. Per i lavori affidati ai soci, rientranti nella categoria dei lavori in

---

[297] R. Damonte, *Società di trasformazione,* cit., 619-620.
[298] F. Mazzonetto, *Le società di trasformazione urbana: aspetti problematici e prospettive di utilizzo anche alla luce delle nuove tendenze legislative,* p. 312.
[299] L. De Lucia, *I profili giuridici,* cit., 78.
[300] T. Lavosi, *La circolare 11 dicembre 2000, n.622: problematiche applicative e contenuti,* cit., 65

economia, la legge dispone invece che ci si affidi all'art. 24, comma 6, cioè ritenerli ammessi fino all'importo di euro 200.000[301]. Secondo un'altra opinione il principio dell'evidenza pubblica dovrebbe applicarsi anche nel caso della realizzazione degli interventi privati, tranne il caso in cui i soci privati siano stati selezionati come imprenditori con espresse capacità professionali e di impresa, utili agli scopi della società[302].

L'autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, con deliberazione del 25 giugno 2003, n.175, relativa al bando di selezione del socio privato dell' Acer Manutenzioni S.p.A.[303] sottolinea che l'obbligo del rispetto della gara di cui alla Legge, n. 109/94, in capo alla neonata società, deriva dall'essere essa stessa "Amministrazione aggiudicatrice", ai sensi dell'art. 2 della legge stessa. La società, al di là della sua natura "formalmente privata", si presenta come un organismo di diritto pubblico (art. 2, comma 2, lett. *a*), e comma 7 della legge n. 109/94).

L'obbligo di rispettare le procedure sui lavori pubblici, non può considerarsi assolto attraverso l'instaurazione di apposita procedura concorrenziale per la scelta del socio privato[304]. L'Amministrazione aggiudicatrice ha l'obbligo di eseguire i lavori pubblici solo attraverso l'affidamento a soggetti terzi dopo aver posto in essere apposita gara pubblica.

È necessario che la gara venga svolta nel rispetto delle regole che disciplinano la qualificazione dei soggetti esecutori di lavori pubblici (D.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34) e che, per i lavori pubblici oggetto di affidamento, siano individuati elementi specifici: progetti, costi, valore presunti delle opere, ovvero evitare che l'aggiudicatario contragga un

---

[301] Art. 88 del D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554, regolamento di attuazione della legge n. 109/94, rubricato tipologie di lavori eseguibili in economia.

[302] P. Urbani, *Le società di trasformazione urbanistica,* cit.,666; P. Urbani, *Trasformazione urbana e società di trasformazione urbana,* cit., 633.

[303] Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, Deliberazione del 25 giugno 2003, n. 175, in «Edilizia e Territorio», n. 26/2003, 15.

[304] Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, Deliberazione del 25 giugno 2003, n. 175, in «Edilizia e Territorio», n. 26/2003,cit., 15-16.

contratto di appalto indeterminato, ma è necessario l'affidamento all'esterno[305].

Mentre secondo le procedure in materia di lavori pubblici, accanto ai requisiti di qualificazione, devono essere previsti criteri di aggiudicazione mirati sulla singola opera da realizzare, nel caso di società miste vi sarebbe un affidamento indistinto di una pluralità di opere senza preventiva individuazione dell'oggetto dell'affidamento, degli specifici requisiti richiesti all'esecutore e dell'indicazione dei criteri di aggiudicazione[306].

Se la Stu è sia regista che attore dell'intervento di trasformazione, i soci privati selezionati come soci costruttori dovranno possedere oltre alle adeguate referenze finanziarie, anche l'attestazione SOA[307], per prestazioni di progettazione e costruzione per le categorie e le classifiche adeguate all'intervento da realizzare[308].

Parte della dottrina aveva dedotto che le Stu non dovevano essere iscritte all'Albo Nazionale Costruttori qualora esse non realizzino, direttamente, l'attività di trasformazione[309].

L'obbligatorietà dell'iscrizione ad una SOA, sorgerebbe solamente nel caso in cui sia previsto dallo statuto che le Stu realizzino direttamente l'attività di trasformazione[310]. La necessità dell'attestato SOA appare ribadito dall'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici, nella deliberazione n. 235 del

---

[305] G. Celata, *S.p.A. miste con partner costruttore, obbligo di gara per affidare i lavori,* cit., 13.

[306] R. Mangani, *Arcea, per garantire la concorrenza non basta la scelta del socio con gara,* in «Edilizia e Territorio», n. 30, 2003, 42.

[307] L'attestazione SOA è la certificazione obbligatoria per la partecipazione a gare d'appalto per l'esecuzione di appalti pubblici di lavori, ovvero un documento necessario e sufficiente a comprovare, in sede di gara, la capacità dell'impresa di eseguire, direttamente o in subappalto opere pubbliche di lavori con, importo a base d'asta superiore a € 150.000,00; essa attesta e garantisce il possesso da parte dell'impresa del settore delle costruzioni di tutti i requisiti previsti dalla attuale normativa in ambito di contratti pubblici di lavori.

[308] F. Marzari, *Soltanto se realizza opere pubbliche la S.T.U. è obbligata a bandire la gara* in «Edilizia e Territorio», n. 36, 2003, 25.

[309] L. De Lucia, *I profili giuridici,* cit., 78.

[310] F. Mazzonetto, *Le società di trasformazione urbana: aspetti problematici e prospettive di utilizzo anche alla luce delle nuove tendenze legislative,* cit., 306.

20 novembre 2002[311], relativa all'attestazione SOA rilasciata a favore della Acea S.p.A.. Ribaltando la sua precedente posizione ed affrontando il tema della legittimità dei lavori cosiddetti "*in house*", l'Autorità ha osservato che la legge del 1 agosto 2002, n.166, riscrivendo l'art. 2 della legge 109/94 ed eliminando il comma 5 *bis,* avrebbe reso possibile, per i soggetti committenti, l'esecuzione dei lavori in proprio, consentendo così che il rilascio dell'attestazione SOA a favore della società per la gestione dei servizi pubblici locali legittimi questa ad eseguire direttamente i lavori. Da più parti si è avversata l'interpretazione per cui la legge n. 166/2002, abrogando l'art 2 comma 5 *bis* della legge n. 109/94, secondo cui i *"lavori pubblici possono essere realizzati unicamente mediante contratti di appalto e di lavori pubblici"*, avrebbe fatto venire meno l'obbligo della cosiddetta "esternalizzazione" dei lavori pubblici[312]. Residuerebbe, infatti, nel corpo normativo, l'art 19 secondo cui *"i lavori pubblici di cui alla presente legge possono essere realizzati esclusivamente mediante contratti di appalto o di concessione di lavori pubblici"*[313].

Nell'intenzione del legislatore le norme devono assicurare il rispetto delle regole di concorrenzialità nella scelta dell'esecuzione di lavori pubblici, il legislatore ha voluto legittimare la possibilità dei lavori in house introducendo una normativa *ad hoc.*

Il Consiglio di Stato[314] ha qualificato "organismi di diritto pubblico", una serie di società per azioni partecipate, direttamente o indirettamente da

---

[311] Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, Deliberazione del 20 novembre 2002, n. 235, in «Edilizia e Territorio», n. 47/2002.

[312] G. Celata, *S.p.A. miste con partner costruttore, obbligo di gara per affidare i lavori,* cit.,13; R. Mangani, *S.p.A. miste, niente lavori «in house» per i committenti elencati dalla 109,* in «Edilizia e Territorio», n. 29/2003, p. 45.

[313] G. Celata, *S.p.A. miste con partner costruttore, obbligo di gara per affidare i lavori,* cit.,13

[314] Consiglio di Stato, Sez. V, 10 aprile 2000, n. 2078, in www.giustizia-amministrativa.it; Idem, Sez. VI, 22 gennaio 2001, n. 192, in www.giustizia-amministrativa.it; Idem, Sez. V, 2 marzo 2001, n. 1206, in www.giustizia-amministrativa.it; idem, Sez. VI, 7 giugno 2001, n. 3090, in www.giustizia-amministrativa.it; Idem, Sez. VI, 17 settembre 2002, n. 471, in www.giustizia-amministrativa.it.

soggetti pubblici. Tali soggetti, molto diversi tra loro, sarebbero accumunati dal fatto che vi è un socio pubblico che ne indirizza e controlla l'attività.

Vi è invece chi[315] ritiene che l'attenzione dovrebbe essere rivolta alla funzione istituzionale che le società sono chiamate a svolgere. Se la società si occupa di interessi generali facenti capo all'organizzazione amministrativa della sfera pubblica, l'attività contrattuale della società, anche se formalmente privata, dovrà attenersi alle regole pubblicistiche degli appalti pubblici. Qualora invece le società, per quanto a partecipazione pubblica, svolgano una attività di impresa sul mercato come qualunque altro operatore privato, assumendosi il rischio imprenditoriale e agendo in condizioni di piena concorrenza, non sono da assimilare, ai fini dell'individuazione del regime contrattuale, alle amministrazioni pubbliche. Il diritto comunitario garantisce il rispetto di principi di concorrenzialità e trasparenza nell'azione di soggetti che, a prescindere dalla forma giuridica, godono di una situazione di monopolio esclusiva o di un privilegio che rende la loro attività protetta, cioè sottratta alle regole ordinarie del mercato e della concorrenza.

Se la concorrenza è stata preliminarmente assicurata, attraverso il libero accesso ai mercati da parte di una pluralità di operatori che possono offrire i propri servizi agli utenti, imporre il rispetto di norme pubblicistiche sarebbe antieconomico ed annullerebbe il senso della privatizzazione cioè tendere all'introduzione di strumenti volti al recupero di efficienza e competitività dell'azione pubblica.[316]

Le Stu sono nate con l'obiettivo di svolgere il servizio, non pubblico, di trasformazione urbana, ma anzi a finalità commerciale. Invero, a volte, l'attività di trasformazione può anche assumere le caratteristiche di un servizio (allorché la Stu realizzi e gestisca un'opera pubblica), ma più

---

[315] R. Mangani, *L'azionariato pubblico è insufficiente per decidere l'applicazione della 109*, in «Edilizia e Territorio», n. 37/2003, p.15

[316] R. Mangani, *L'azionariato pubblico è insufficiente per decidere l'applicazione della 109*, in «Edilizia e Territorio», n. 37/2003, cit., 15-16.

frequentemente la sua è un'attività prettamente economico-imprenditoriale che si svolge nel e per il mercato. L'attività di trasformazione, prevedendo la progettazione, la costruzione e la commercializzazione del realizzato, sembra mossa dal tipico spirito dell'impresa, subendo anche le eventuali perdite connesse all'attività. I beni prodotti sono destinati al libero mercato in regime di libera concorrenza, in quanto oggetto di successiva commercializzazione.

Anche se l'attività delle Stu consiste nell'acquisto, trasformazione, vendita o locazione di beni immobili, trasformando anche radicalmente porzioni di territorio colpite da grave crisi urbanistica e dunque rispondendo ad un bisogno d'interesse generale, elementi come lo scopo di lucro, l'assunzione dei rischi connessi all'attività, e l'assenza di finanziamento pubblico fanno si che tale attività abbia carattere industriale o commerciale, il che non rende la sua natura configurabile a quella di organismo di diritto pubblico.

Solamente ove si dovessero realizzare opere pubbliche si potrà ricorrere all'indizione della gara per l'affidamento dei lavori. Tali opere dovranno avere funzione accessoria rispetto all'intervento principale di revisione urbanistica[317].

La natura di organismo di diritto pubblico è stata argomentata, partendo dalla premessa che non esiste un'unica tipologia di società di trasformazione urbana[318]. Essa si differenzia infatti in ragione:

1. della composizione societaria, esclusivamente pubblica, oppure a partecipazione privata minoritaria o maggioritaria;
2. della natura dell'attività espletata: progettazione, esecuzione, commercializzazione mediante la propria organizzazione di impresa oppure affidando tutte o alcune delle predette attività in subappalto,
3. dei reciproci obblighi e diritti contenuti nella convenzione di cui al

[317] F. Marzari, *Soltanto se realizza opere pubbliche la S.T.U. è obbligata a bandire la gara,* cit.,24-25.
[318] R. Damonte, *Società di trasformazione urbana,* cit., 616.

comma 4 dell'art. 120, T.U.E.L.

La natura di organismo di diritto pubblico, sussiste se, dall'esame del contenuto della convenzione stipulata tra società ed enti locali, risulteranno clausole di controllo a favore di questi ultimi o disposizioni che impongano alla società, composizioni degli organi di direzione o di amministrazione o di vigilanza con partecipazione maggioritaria dei soggetti rappresentanti la Pubblica Amministrazione[319].

La Stu, quale soggetto attuatore delle norme di strumento urbanistico generale, non agisce in regime di concorrenza ed è limitata nella sua azione dagli impegni assunti in sede di convenzione. Tali impegni possono anche imporre prezzi di vendita, modalità di realizzazione e di commercializzazione, previsioni cogenti sulle attività svolte sul territorio. L'attività esercitata non dovrebbe qualificarsi di carattere industriale e commerciale, alla luce dell'interpretazione data dalla giurisprudenza comunitaria, non potendo avere un rilievo decisivo il lucro che i soci privati intendano conseguire dalla vendita delle opere realizzate[320].

Concludendo le Stu dovranno qualificarsi alla stregua di organismi di diritto pubblico se in partecipazione maggioritaria oppure, in caso contrario, qualora siano previsti meccanismi di controllo da parte degli enti pubblici sulla gestione societaria e gli organi di direzione, amministrazione e vigilanza siano nominati in modo maggioritario dagli enti pubblici partecipanti[321].

---

[319] R. Damonte, *Società di trasformazione urbana,* cit., 617.

[320] R. Damonte, *Società di trasformazione urbana,* cit., 618.

[321] R. Damonte, *Società di trasformazione urbana,* cit., 618-619. Riguardo la natura di organismo pubblico della società di trasformazione, la giurisprudenza comunitaria ha recente ribadito che devono considerarsi organismi di diritto pubblico «società di diritto privato, istituite per soddisfare specificamente necessità d'interesse generale, prive di natura industriale o commerciale, dotate di personalità, e la cui attività è soprattutto finanziata da amministrazioni pubbliche o da altri organismi di diritto pubblico, o la cui gestione è soggetta ad un controllo da parte di quest'ultimi, oppure il cui organo di amministrazione, di direzione o di vigilanza è composto da membri dei quali più della metà siano nominati dalle amministrazioni pubbliche e dagli organismi di diritto pubblico» (Corte di Giustizia CE, Sez. VI, 15 maggio 2003, C-214/00, in «Servizi pubblici e appalti»,

Nel caso in cui i soci privati vengano ad assumere una posizione dominante, la gara si potrà evitare. Difficilmente però l'Ente pubblico si limiterà ad assumere una posizione defilata. La gara per l'appalto dei lavori e per la progettazione sarà inevitabile, specialmente nel caso in cui la parte pubblica detenga una quota del capitale sociale di maggioranza, o comunque non marginale[322].

4. Partecipazione dei proprietari delle aree

Il silenzio del legislatore sulla problematica relativa ai proprietari delle aree, da un lato ha fatto discutere sulla possibilità della loro partecipazione in società, dall'altro ha ingenerato una disputa dottrinale con riguardo alla necessità o meno di applicare anche alla scelta dei soggetti menzionati le procedure dell'evidenza pubblica.

Se seguendo i dettami delle regole civilistiche si dovrebbe riconoscere al proprietario del bene, la possibilità di acquisire lo *status* di socio conferendo il bene in società, tuttavia, l'espressa previsione che i soci privati si scelgono attraverso procedura di evidenza pubblica, pone alcuni problemi all'ingresso del socio scelto in ragione della proprietà delle aree[323].

Non è mancato chi ha sostenuto che il legislatore è stato netto nell'escludere i proprietari delle aree dalla compagine sociale[324]. I proprietari avrebbero

---

n. 3/2003, 431).

«La valutazione circa il carattere non industriale o commerciale delle finalità perseguite deve essere operata, invece, dal giudice nazionale, sulla base delle circostanze nelle quali tale società è stata costituita e delle condizioni in cui essa esercita la propria attività, tra cui, l'eventuale finanziamento pubblico delle stessa, la mancata assunzione dei rischi connessi all'esercizio di detta attività, nonché all'assenza di uno scopo principalmente lucrativo» (Corte di Giustizia CE, Sez. V, 22 maggio, C-18/01, in «Servizi pubblici e appalti», n. 3/2003, 431-432).

[322] F. Mazzonetto, *Le società di trasformazione urbana: aspetti problematici e prospettive di utilizzo anche alla luce delle nuove tendenze legislative* ,p.312.

[323] C. Linzola, *Società di trasformazione urbana,* cit., 1289; S. Stanghellini, *Le società di trasformazione urbana, strumento evoluto per la gestione di progetti complessi,* cit., 289; V. Martelli, *I servizi e gli interventi pubblici locali,* cit., 675.

[324] L. De Lucia, *Le società di trasformazione urbana nell'ordinamento italiano,* cit., 80; F.

solamente l'alternativa di vendere o di essere espropriati[325]. Nella rappresentanza del mondo privato, il legislatore, avrebbe attribuito la prevalenza al mercato piuttosto che alla proprietà[326].

L'aver previsto da una parte, l'obbligo di scegliere i soci privati mediante procedura di evidenza pubblica, dall'altra, l'acquisizione generalizzata delle aree (anche attraverso l'esproprio), come presupposto per gli interventi, indurrebbe a pensare che i proprietari delle aree siano comunque esclusi dalla partecipazione alla società e di conseguenza di riqualificazione[327].

Sembra essere più ragionevole la posizione che riconosce al proprietario privato di diventare azionista. A riguardo se è vero che, per disposizione generale di legge, anche se interessati all'intervento, i privati non avrebbero la possibilità di partecipare alla società se non dopo essere stati scelti con procedura di evidenza pubblica[328], appare un po' forzata l'opinione di chi[329] dalla legge deduce l'intenzione di impedire il ricorso ad ipotesi di scelta diverse da quelle concorrenziali.

Se riteniamo che i soggetti privati non possano partecipare alla società senza aver partecipato ad una gara pubblica, non si potrà negare che la cosa non avverrà se essi non saranno in possesso dei necessari requisiti di idoneità tecnica e/o economica[330].

La partecipazione a procedure di gara potrebbe essere molto difficile per quei proprietari che non fossero in grado allo stesso tempo di fare direttamente ed unitamente agli enti pubblici coinvolti, la realizzazione o il

---

A. Brucoli, *Le società di trasformazione urbana come previste nella l. 127/97,* cit., 241; P. Avarello, *Le S.T.U.: valutazioni e prospettive,* in «Rapporto dal Territorio 2003», INU edizioni, 2003, cit., 65.

[325] S. Stanghellini, *Le società di trasformazione urbana, strumento evoluto per la gestione di progetti complessi,* cit., 289.

[326] L. De Lucia, *Le società di trasformazione urbana nell'ordinamento italiano,* cit., 80.

[327] A. Arona, *Ruolo incerto per i proprietari nelle società miste di trasformazione,* cit., 14.

[328] M. Breganze, *Le società di trasformazione dopo il «collegato infrastrutture», in «Riv. Giur Urb.», n. 4/2002, cit., 608;* M. Breganze, *Le società di trasformazione urbana: prime note, cit., 172;* C. Linzola, *Società di trasformazione urbana,* cit., 1289.

[329] M. Breganze, *Le società di trasformazione dopo il «collegato infrastrutture», cit., 608.*

[330] F. A. Brucoli, *Le società di trasformazione urbana come previste nella l. 127/97,* cit., 241.

finanziamento di un opera[331]. Al riguardo sono state prospettate due diverse soluzioni. La prima consiste nel derogare alla norma ammettendo che il privato possa godere di una posizione di privilegio rispetto alle imprese private azioniste[332]. La questione relativa al diritto di partecipare alle società di trasformazione da parte dei proprietari delle aree oggetto dell'intervento dovrebbe quanto meno essere risolta prevedendo "una qualche forma di prelazione"[333].

La seconda soluzione invece, consisterebbe nel ritenere che il proprietario debba cedere, secondo le disposizioni in materia di espropriazione le aree alla società di trasformazione.

Del resto la preventiva acquisizione delle aree avrebbe un indubbio effetto perequativo. La regola non potrebbe subire eccezioni, rischiando altrimenti di rendere vulnerabile l'essenza stessa del modello individuato dal legislatore[334].

Si è sviluppato un pensiero in dottrina partendo dalla premessa, secondo cui la verificabilità e la trasparenza del contenuto del programma di trasformazione, predisposto dal Consiglio, giova anche a favore della partecipazione al capitale societario dei proprietari delle aree o degli edifici oggetto di trasformazione che potranno valutare se "resistere" all'esproprio (con tutte le conseguenze contenziose che possono nascere dal rallentamento dell'intervento programmato), cedere volontariamente i loro beni trasformandoli in azioni societarie in vista di maggiori vantaggi economici o accettare semplicemente di essere indennizzati[335].

---

[331] M. Breganze, *Le società di trasformazione urbana: prime note, cit., 172.*
[332] C. Linzola, *Società di trasformazione urbana,* cit., 1290.
[333] M. Mengoli, *Manuale di diritto urbanistico,* cit., 398; M. Breganze, *Le società di trasformazione urbana: prime note, cit., 172.*
[334] C. Linzola, *Società di trasformazione urbana,* cit., 1290.
[335] P. Urbani, *Le società di trasformazione urbanistica,* cit., 666; P. Urbani, *Trasformazione urbana e società di trasformazione urbana,* cit., 633; M. Dugato, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana,* cit., 593; M. Dugato, *Le società per la gestione dei servizi pubblici locali,* cit., 83; S. Vasta, *Le società di trasformazione urbana come servizio pubblico,* cit., 545.

Gli aspiranti soci, sono già individuati in base al titolo proprietario e non si presenta quindi, la necessità di garantire un accesso concorrenziale di questi soggetti ad un procedimento di selezione pubblica[336].

I proprietari godono evidentemente di una posizione differenziata che esclude la necessità di garanzie concorrenziali sia dal lato Amministrazione/Stu, essendo il bene da acquisire unico ed irripetibile, sia dal lato del potenziale "mercato" degli aspiranti soci[337].

Per legge le aree di intervento, sono indicate dalla delibera comunale e, di conseguenza, i proprietari delle aree sono individuati implicitamente o esplicitamente nella stessa[338].

I proprietari privati sono soggetti individuati in ragione della proprietà di aree che sono infungibili che possono decidere di entrare in società mediante il conferimento dei fondi[339].

Dunque occorre ritenere possibile, il ricorso alla trattativa privata, per la partecipazione alla società dei proprietari delle aree oggetto dell'intervento[340], al posto della procedura degli incanti e della licitazione, ma rimane tuttavia un mezzo eccezionale[341]. La circolare ministeriale si è pronunciata ritenendo che "in alcune operazioni di acquisizione delle aree di particolare rilevanza economica può essere, tuttavia, utile e necessario per

---

[336] P. Urbani, *Le società di trasformazione urbanistica,* cit., 666; P. Urbani, *Trasformazione urbana e società di trasformazione urbana,* cit., 633; M. Dugato, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana,* cit., 593; M. Dugato, *Le società per la gestione dei servizi pubblici locali,* cit., 83; S. Vasta, *Le società di trasformazione urbana come servizio pubblico,* cit., 545.

[337] *Trasformazione urbana e società di trasformazione urbana,* cit., 633 - 634.

[338] M. Dugato, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana,* cit., 593; M. Dugato, *Le società per la gestione dei servizi pubblici locali,* cit., 83.

[339] M. Dugato, *Le società di trasformazione urbana e l'uso delle aree urbane tra normativa statale e disciplina regionale di dettaglio,* in E Ferrari (a cura di), L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato, Giuffrè, 2000, cit., 290.

[340] M. Mengoli, *Manuale di diritto urbanistico,* cit., 400.

[341] M. Dugato, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana,* cit., 593; M. Dugato, *Le società per la gestione dei servizi pubblici locali,* cit., 83; M. Dugato, *Le società di trasformazione urbana e l'uso delle aree urbane tra normativa statale e disciplina regionale di dettaglio,* cit., 290; V. Martelli, *I servizi e gli interventi pubblici locali,* cit., 675.

limitare gli oneri finanziari per l'acquisizione preventiva, la partecipazione alla società dei proprietari delle aree o degli immobili..."[342]. Il provvedimento di approvazione del contratto stipulato con la procedura della trattativa privata deve tener conto delle circostanze speciali ed eccezionali che hanno consigliato tale procedura, non soltanto attraverso il richiamo alla fonte normativa che ne autorizza il procedimento, ma anche attraverso la spiegazione delle ragioni che a quella fonte si ricollegano[343].

L'amministrazione comunale interessata deve dimostrare che la partecipazione dei proprietari delle aree è necessaria ai fini della riuscita dell'operazione e che non sono possibili alternative valide[344]. Il comune deve spiegare i motivi che rendono insufficiente il ricorso all'acquisto delle aree, con eventuale riferimento all'aumento dei costi. In presenza di soluzioni operative che garantiscano il buon esito dell'operazione senza la partecipazione dei proprietari, si deve ritenere che la partecipazione sia illegittima[345].

Coinvolgere i proprietari, da un lato limiterebbe i rischi di conflitto dell'intera operazione, dall'altro garantirebbe la partecipazione dei privati più interessati al procedimento di trasformazione; consentendo ai proprietari di sottoscrivere la propria quota di partecipazione per mezzo del conferimento in società della proprietà delle aree[346] e/o degli immobili, si renderebbe meno onerosa l'intera operazione. I soci pubblici potrebbero affrontare la trasformazione acquisendo immediatamente, fin dalla

---

[342] Circ. Min. lav. pub., 11 dicembre 2000, prot. n. 622/Segr., cit., punto 4.2 «In ordine alla partecipazione dei proprietari alla società».

[343] L. De Lucia, *I profili giuridici,* cit., 75 - 76.

[344] F. Mazzonetto, *Le società di trasformazione urbana: aspetti problematici e prospettive di utilizzo anche alla luce delle nuove tendenze legislative,* p.309; S. Nicodemo – D. Senzani, *Società di trasformazione urbana,* cit., 81; V. Martelli, *I servizi e gli interventi pubblici locali,* cit., 675.

[345] L. De Lucia, *I profili giuridici,* cit., 75 - 76.

[346] S. Vasta, *Le società di trasformazione urbana come servizio pubblico,* cit., 545; P. Urbani - S. Civitarerse, *Diritto urbanistico,* cit., 203; P. Urbani, *Trasformazione urbana e società di trasformazione urbana,* cit., 633; R. Tartuferi, *La società di trasformazione urbana,* in www.Ermeneutica.net, cit., 6/7.

costituzione, la proprietà delle aree. I proprietari si vedrebbero soddisfatti, dal punto di vista economico, dalla corresponsione di azioni pari al valore di mercato del loro bene ed alla partecipazione in quella misura alla distribuzione degli utili dell' operazione, e sotto il profilo gestionale, potendo esercitare tutti i diritti dell'azionista[347].

Il valore delle azioni acquistate dai proprietari deve corrispondere al valore del prezzo della cessione bonaria, computato secondo le modalità di cui all'art. 5-*bis*, dell'D.L. 11 luglio 1992, n. 333 (ora testo unico)[348].

La prassi invalsa nel primo periodo di applicazione dell'art. 120, T.U.E.L., avvalorata dal contenuto della circolare ministeriale n. 622/2000, di consentire l'ingresso di soci privati mediante conferimento di loro proprietà immobiliari senza passare una selezione ad evidenza pubblica, è stata messa in discussione dalla sentenza del T.A.R. Umbria n. 987 del 17 dicembre 2003[349].

Il giudice amministrativo afferma: *«Si può ammettere solo che la soluzione accolta nella circolare LL.PP. n. 622/2000 si ispira a profili di opportunità che sarebbero forse suscettibili di una qualche considerazione ove si discutesse de iure condendo. Ma de iure condito non vi è che da prendere atto del netto disposto della legge ("in ogni caso"). L'erroneità della circolare appare palese alla luce del decreto legislativo del 1923: come si è visto, infatti, persino in quel testo (relative meno stringente della normativa attuale) la legittimità del ricorso alla trattativa privata presuppone un giudizio (motivato circostanziatamente) di oggettiva impossibilità/inutilità della gara, anziché un giudizio discrezionale di maggiore opportunità.*

Ora il problema di acquisire immobili ad una S.T.U. può sempre essere risolto, se necessario, mediante espropriazione per pubblica utilità (cfr. art.

---

[347] M. Dugato, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana,* cit., 593; M. Dugato, *Le società per la gestione dei servizi pubblici locali,* cit., 83.

[348] L. De Lucia, *I profili giuridici*, cit., 76.

[349] S. Copiello - R. Perticari, *S.T.U. – Società di trasformazione urbana – casistica nazionale,* in www.studiointerlex.it, §3.2, Modalità di selezione dei partner privati tra evidenza pubblica e cooptazione, cit., 6/7.

120, comma 3, T.U.E.L.). Quella possibile forma alternativa di acquisizione, che consisterebbe nello scambiare le aree con azioni della S.T.U. , potrebbe risultare, in determinate circostanze, più comoda, mai indispensabile. Il ricorso a questa formula sarebbe cioè (forse) giustificabile sul piano dell'opportunità , e non imposto in termini di necessità. Su queste basi non si può costruire, praeter legem o anzi contra legem, una deroga all'obbligo dell'evidenza pubblica»[350].

L'art. 120, T.U.E.L., non riconosce nessuna posizione di privilegio al proprietario che, come qualunque altro interessato, rimane assoggettato alle ordinarie regole disciplinanti la possibilità di partecipazione alla società[351]. Al riguardo, sorge però un problema, dato che l'agevole acquisizione degli immobili è quasi sempre una pre-condizione di fattibilità dell'intervento di trasformazione/riqualificazione. La soluzione potrebbe essere ricercata nell'individuazione di legittimi meccanismi premianti a favore di quei soggetti che, pur partecipando alla procedura di selezione con evidenza pubblica, possano vantare la proprietà di immobili "caratteristici" per il raggiungimento degli obiettivi societari e si impegnino al loro successivo conferimento nella società[352].

Per quanto riguarda invece la circolazione delle azioni, i soci privati possono vendere la loro quota a soggetti terzi senza che vi sia un procedimento ad evidenza pubblica, si tratta infatti di un contratto di vendita di azioni avente natura esclusivamente privatistica.

Gli enti locali non potranno impedire ai soci privati delle società di trasformazione di vendere le proprie azioni a soggetti estranei alla compagine societaria[353]. Anche la giurisprudenza ha negato validità alle clausole che impongono la vendita delle quote[354] esclusivamente ai soci.

---

[350] T.A.R. Umbria, 17 dicembre 2003, n. 987, in www.giustizia-amministrativa.it, 19/24.
[351] T.A.R. Campania, Salerno, Sez. II, 16 giugno 2005, n. 1305, cit., 23/39.
[352] R. Perticari, *Le S.T.U. Obbligatorie e gli obblighi di evidenza pubblica,* cit., 5/5.
[353] R. Damonte, *Società di trasformazione [RIF],* cit., 623.
[354] Corte di Cassazione, Sez. I, 10 dicembre 1996, n. 10970, in «Nuova giur. civ.», 1998, I,

La soluzione andrà ricercata in clausole di gradimento, la cui disciplina sarà quella individuata per le S.p.A.[355].

Il Comune nell'atto costitutivo nell'ambito della propria autonomia negoziale e nell'esercizio dei propri poteri di contraente forte[356] potrà inserire clausole di gradimento e di prelazione o altre clausole di limitazione alla circolazione delle azioni.

L'art. 22 della legge 4 giugno 1985, n. 281 tuttavia stabilisce l'inefficacia delle clausole degli atti costitutivi di società per azioni, le quali subordinano gli effetti del trasferimento delle azioni al mero gradimento degli organi sociali[357].

Il più recente orientamento giurisprudenziale ritiene valide le clausole di gradimento, a condizione che esse prescrivano l'obbligo, in caso di rifiuto, della designazione, di altro acquirente gradito[358].

È affetta da nullità la clausola statutaria di "mero gradimento", che rimette al giudizio discrezionale del Consiglio di amministrazione o, in via di reclamo, all' assemblea, il potere di vietare o autorizzare l'alienazione delle azioni senza in alcun modo vincolare l'esercizio di tale potere, ne a criteri predeterminati, ne ad un connesso obbligo di motivazione[359].

Se gli enti pubblici partecipanti intendono evitare che, mediante le successive vendite di quote degli azionisti privati, la compagine societaria venga stravolta, dovranno prevedere nell' atto costitutivo una serie di requisiti specifici, quali condizioni di alienazione delle azioni private[360].

134.

[355] G. De Marzo, *Le società di trasformazione urbana,* cit., 857; G. De Marzo, *Le società di trasformazione urbana,* cit., 16/27; F. A. Brucoli, *Le società di trasformazione urbana come previste nella legge 127/97 (art.17, comma 59),* cit., 241; V. Martelli, *I servizi degli interventi pubblici locali,* cit., 675.

[356] M. Dugato, *Le società di trasformazione urbana e l'uso delle aree urbane tra normativa statale e disciplina regionale di dettaglio,* cit., 296;

[357] R. Damonte, *Società di trasformazione,* cit., 623.

[358] V. Martelli, *I servizi degli interventi pubblici locali,* cit., 675.

[359] Corte di Cassazione, Sez. I, 3 settembre 1996, n. 8048, in «Nuova giur. civ.», 1997, I, 844.

[360] R. Damonte, *Società di trasformazione,* cit., 623.

5. Attività delle società

Secondo la norma la società deve progettare e realizzare gli interventi di trasformazione. Occorre chiarire la portata del termine progettazione in quanto il richiamo fatto dalla norma all'attività di progettazione è suscettibile di duplice interpretazione. Nella sua accezione restrittiva il termine è limitato al mero fatto edilizio, cioè alla fase progettuale dell'intervento ma soprattutto, nel caso di interventi complessi, tale progetto arriva ad avere un contenuto di assetto urbanistico. Nella sua accezione più ampia, invece, il rinvio può essere inteso come fatto alla pianificazione urbanistico-attuativa dell'area. E' corretta tale seconda accezione in cui la società predispone, in concreto, il piano dell'intervento consistente nella previsione del futuro assetto; trattasi dello strumento urbanistico-attuativo vero e proprio. La Stu, su incarico del comune, predispone il piano attuativo ed il comune, secondo quanto stabilito dagli statuti comunali e dalle leggi regionali, lo approva. L'attività di progettazione, secondo tale interpretazione, non dovrebbe attenere agli aspetti urbanistici dell'area di intervento.

Un altro problema che si pone è il rapporto intercorrente tra la società ed il comune per ciò che concerne alla progettazione. Occorre verificare in sostanza, nel caso in cui la Stu debba provvedere alla redazione del piano esecutivo, se si sia in presenza di una delle forme di urbanistica convenzionata come la lottizzazione o il piano integrato di intervento, se cioè siano presenti forme di urbanistica contratta, ove la società dovrebbe assumere la veste di parte di un contratto avente oggetto, ed effetto, il futuro assetto di una porzione di territorio.

Dato che la norma non prevede un contratto tra comune e società con effetti diretti sull'assetto del territorio, appare impossibile che la fattispecie in esame rappresenti una forma di lottizzazione rinnovata. Tale assetto deve

essere prefigurato nelle sue linee essenziali dall'amministrazione comunale. Senza tener di conto delle evidenti differenze procedurali, la lottizzazione, come è noto, parte dall'iniziativa del privato mentre nell'ipotesi in questione è il comune la fonte dell'iniziativa: esso redige il piano regolatore, individua le aree del comparto procedendo eventualmente all'espropriazione, partecipa alla società incaricata della trasformazione ed, infine, approva il progetto di trasformazione.

La questione che attiene alla realizzazione delle opere di trasformazione è più complessa. Le Stu aventi funzione di direzione, non devono necessariamente provvedere alla realizzazione degli interventi. Infatti tali società potranno affidare le operazioni realizzative a soggetti selezionati sul mercato oppure cedere ai costruttori i lotti di intervento già individuati e, mediante i contratti di vendita, assicurarsi la pronta esecuzione del progetto (riservandosi in tal modo la funzione di garantire l'esecuzione della trasformazione)[361].

La commercializzazione

L'art 120, comma 2 T.U.E.L. prevede che la società di trasformazione acquisite, le aree, deve trasformarle e commercializzarle[362]. La commercializzazione delle aree rappresenta, quindi, un oggetto necessario come la progettazione e la trasformazione materiale[363], e si presenta come l'attività più strettamente privatistica[364]. Per espressa previsione legislativa, l'oggetto sociale risulta comprensivo anche di operazioni di natura privatistico-commerciale, l'alienazione degli immobili realizzati, che

[361] G. Storto, *Le società di trasformazione urbana, contesto legislativo, caratteri, profili giuridici e problematiche applicative. Le modalità di attuazione nell'esperienza di 11 Comuni*, p. 76-78.
[362] R. Perticari, *Le società di trasformazione urbana,* cit., 3/5; L. Cesarini, *Le società di trasformazione urbana: profili giuridici,* cit., §6.
[363] M. Dugato, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana,* cit., 574.
[364] P. Urbani, *Trasformazione urbana e società di trasformazione urbana,* cit., 634.

sebbene siano da qualificare come strumentali rispetto alle finalità pubblicistiche, costituiscono uno dei più espliciti richiami alla *ratio* mercantile rinvenibili nelle vigenti norme pubblicistiche[365]. La circolare ministeriale n. 622/Segr. del 2000 ha valorizzato la funzione essenziale di coordinamento delle Stu chiamandole ad occuparsi del progetto urbanistico di dettaglio, di tutte le operazioni progettuali, della realizzazione materiale degli interventi, del *marketing* e della commercializzazione. La commercializzazione rappresenta la fase di ritorno economico della società e dei soci. Accanto alla alienazione di edifici realizzati, può esserci l'alienazione dell'area munita di un preciso progetto edilizio da realizzare nei tempi e nei modi previsti dal programma di trasformazione[366]. Per volontà del legislatore la società di trasformazione dovrebbe provvedere alla realizzazione dell'intero ciclo operativo dell'intervento urbano, dalla preventiva acquisizione delle aree, alla realizzazione degli interventi e alla loro commercializzazione[367]. La società dovrà alienare i beni, o se si tratta di beni pubblici in concessione, darli in subconcessione[368]. Nel termine usato dal legislatore è certamente compresa la cessione a terzi della proprietà delle aree trasformate, ma c'è anche dell'altro. Se commercializzare vuol dire fare opera di sfruttamento economico e produttivo, accanto alla vendita allora devono essere comprese altre forme di sfruttamento: affitto (o locazione secondo la natura dei beni realizzati) affidamento a terzi del diritto di sfruttamento economico dietro corrispettivo in denaro o servizi, gestione diretta e remunerativa delle opere realizzate ed aventi potenzialità remunerativa[369]. Nella commercializzazione, dovendosi

---

[365] S. Nicodemo- D.Senzani, *Società di trasformazione urbana,* cit., 63
[366] P. Urbani, *Trasformazione urbana e società di trasformazione urbana,* cit., 635.
[367] G. Mengoli, *Manuale di diritto urbanistico,* cit., 398.
[368] V. Martelli, *I servizi e gli interventi pubblici locali,* cit., 677.
[369] M. Dugato, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana,* cit., 574 - 575. L'autore puntualizza che l'equivalenza commercializzazione-cessione si scontra con il problema delle aree demaniali, che ovviamente non possono essere vendute, ovvero con il problema dell'utilizzo delle opere pubbliche realizzate, per le quali è spesso difficile parlare di vera e propria vendita dalla società all'ente pubblico.

realizzare il ritorno economico degli interventi, non si può escludere la possibilità della Stu di gestire i beni e di non alienarli. Dobbiamo ritenere che i beni prodotti (principalmente le edificazioni private con destinazione residenziale, direzionale e commerciale), siano destinati ad essere collocati sul libero mercato, senza limitazioni nell'individuazione dei contraenti, nella fissazione del prezzo di vendita o di locazione o nelle altre forme contrattuali volte alla commercializzazione, a meno che tali limitazioni non derivino dallo statuto o dalla convenzione[370]. Commercializzazione non vuol dire sempre e soltanto dismissione o cessione. La società può rimanere proprietaria di una parte delle opere realizzate e provvedere alla gestione diretta o indiretta[371].

Un'altra posizione di pensiero, osserva che il patrimonio immobiliare modificato non è suscettibile di utilizzazione da parte della società di trasformazione urbana, ma l'alienazione appare legata alla verifica dei momenti e delle occasioni più favorevoli, in relazione alle aspettative dei privati coinvolti. La commercializzazione quindi potrebbe richiedere anche tempi non brevi. Si avrebbe perciò la necessità di predisporre meccanismi manutentivi adeguati, e al limite, meccanismi di utilizzazione indiretta in attesa del definitivo trasferimento del diritto di proprietà[372].

Tali società non possono tenere per se i beni costruiti ma non sono obbligate ad una vendita immediata a scapito del prezzo di realizzo. In attesa di vendere si pone la necessità di conservare e mantenere in maniera adeguata il patrimonio realizzato[373].

Qualora la trasformazione non riguardi l'urbano, ma abbia ad oggetto porti turistici, centri intermodali, attività produttive, si ritiene che tra i compiti

---

[370] L. Cesarini, *Le società di trasformazione urbana: profili giuridici*, cit., §6.

[371] G. De Marzo, *Le società di trasformazione urbana,*cit., § 11.4; M. Dugato, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana,* cit.,574-575; S. Nicodemo- D.Senzani, *Società di trasformazione urbana,* cit., 75 - 76.

[372] G. De Marzo, *Le società di trasformazione urbana,*cit., §11.4

[373] F. Mazzonetto, *Le società di trasformazione urbana: aspetti problematici e prospettive di utilizzo anche alla luce delle nuove tendenze legislative, cit., 310.*

della società vi sia pure quello di gestire i beni prodotti[374].

Alla società che ha realizzato l'intervento di trasformazione, qualora abbia creato strutture per la gestione di servizi conformemente a quanto previsto nell'oggetto e nello scopo sociale, potrà essergli affidata la conduzione di quest'ultimi. La conduzione del servizio deve essere considerata commercializzazione dell'esito della trasformazione[375].

Alla società possono essere affidate attività economiche non qualificate o qualificabili come servizio pubblico se la gestione sia funzionalmente legata alla compiuta trasformazione. In tal caso l'Ente locale deve rendere conto delle ragioni che lo inducono a conservare la gestione entro l'ambito delle sue partecipazioni e della sua strumentalità rispetto ai fini istituzionali[376].

L'idea di affidare alla Stu la gestione di un servizio, successivamente all'intervento di trasformazione deve essere maturata dall'ente locale prima della costituzione della società[377]. Tale progetto incide sulla tipologia dei soci privati di riferimento e quindi sui parametri di selezione di essi[378].

Riguardo al trasferimento delle opere e delle aree oggetto di trasformazione, occorre distinguere fra l'ipotesi di trasferimento dalla società all'ente e quella della cessione in favore di terzi.

Se nessun problema sussiste per le opere realizzate su terreno demaniale o su parte di terreno che l'Ente locale non abbia trasferito alla società, la questione si pone sul terreno espropriato o acquistato da terzi. In questo secondo caso la vendita dei beni dalla società all'ente comporterebbe un enorme sacrificio fiscale (es. l'IVA non recuperabile dall'Ente). Nessun problema, invece, nell'ipotesi di scioglimento della società con affidamento

---

[374] P. Urbani, *Trasformazione urbana e società di trasformazione urbana,* cit., 635; P. Urbani, *Le società di trasformazione urbanistica,* in Dir. Reg., n. 4/5, 2000, p. 667. L'autore precisa che ciò pone il problema della durata della società oltre i termini del mandato, cioè quello di realizzare il programma di riconversione approvato.

[375] M. Dugato, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana,* cit., 576; S. Nicodemo - D.Senzani, *Società di trasformazione urbana,* cit., 75 - 76.

[376] G. De Marzo, *Le società di trasformazione urbana,* cit., §11.4

[377] M. Dugato, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana,* cit., 586

[378] M. Dugato, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana,* cit., 587

dei beni al socio pubblico, dal momento che l'assegnazione in proprietà che segue la liquidazione è sottratta a tale onere tributario. Qualora si preveda che alcuni dei beni realizzati di proprietà della società debbano essere trasferiti al Comune, e sia contemporaneamente necessario che la società debba occuparsi della gestione di parte del realizzato, diviene conveniente procedere alla liquidazione della Stu, assegnando i beni ai soci, ed alla successiva costituzione di un nuova società incaricata della gestione.

Nell'ipotesi della cessione delle aree della società a terzi, si tratta della vendita di beni appartenenti ad un soggetto formalmente privato e come tale, non sottoposto alle norme di contabilità pubblica sui contratti attivi della Pubblica Amministrazione[379].

Il legislatore per la commercializzazione non prescrive obblighi di procedimentalizzazione, le società non sarebbero vincolate nella fase finale di alienazione, ne riguardo i prezzi ne riguardo al metodo di scelta dell'acquirente finale[380].

Gli edifici di natura privata a destinazione residenziale, commerciale o altro, potranno essere alienati su libero mercato, senza particolari vincoli in ordine all'individuazione dei contraenti o nella fissazione del prezzo. Le limitazioni potrebbero derivare dallo statuto o dalla convenzione intercorrente tra società ed enti pubblici soci (art. 120, comma 4 T.U.E.L.)[381].

L'Ente costitutore è libero di vincolare la società al rispetto di procedure di garanzia o di regole per l'alienazione delle opere e delle aree, inserendo opportune clausole nella convenzione che regola i rapporti tra Ente e società o in altri distinti patti tra i soci[382].

Altro aspetto su cui riflettere è la necessità che la società di trasformazione

---

[379]M. Dugato, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana,* cit., 577 - 578.

[380] G. Bergonzini, *Le società di« trasformazione urbana»,* cit., 132; P. Urbani, *Le società di trasformazione urbanistica,* cit., 667.

[381]P. Urbani, *Trasformazione urbana e società di trasformazione urbana,* cit., 634; P. Urbani, *Le società di trasformazione urbanistica,* cit., 667.

[382] M. Dugato, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana,* cit., 578.

urbana nasca e si esaurisca con un unico intervento, ovvero possa essere utilizzata per più interventi in momenti successivi.

La dottrina fa notare come lettera e *ratio* della legge conducano a ritenere esistente una stretta connessione tra la vita della società e l'intervento di trasformazione[383]. Tale società così delineata sembra essere uno strumento per la realizzazione di un determinato intervento. Una volta concluso l'intervento di trasformazione sembrerebbe venir meno la giuridica esistenza della società. Se l'operatività di una singola Stu viene limitata ad un unico intervento, la gara ad evidenza pubblica per la scelta dei soci privati porrà, per ogni nuova iniziativa le imprese nella condizione di poter entrare nella compagine sociale, evitando privilegi o monopoli[384].

Al contrario, si ritiene che la Stu si inserisca in modo stabile e permanente nell'organizzazione pubblicistica, non solo per il successo di una singola operazione di trasformazione e sviluppo, ma per tutte quelle analoghe nel tempo e nello spazio (entro i limiti territoriali dei soci)[385].

Le società possono essere "stabili", nel senso che si strutturano per affiancare l'attività dell'Ente locale per un periodo di tempo medio-lungo, per un insieme di attività di trasformazione o di "progetto", cioè finalizzate alla realizzazione di uno specifico ed individuato intervento[386].

Vi è inoltre una posizione intermedia che ritiene che se è necessario escludere che la Stu divenga, anche indirettamente, un mezzo di compressione illecita del principio della concorrenza vadano altresì considerate legittime le esigenze di economicità che possono essere

---

[383] G. Pagliari, *Le società di trasformazione urbana,* cit., 92; G. Mengoli, *Manuale di diritto urbanistico,*cit.,399.

[384] G. Pagliari, *Le società di trasformazione urbana,* cit., 92; R. Damonte, *Società di trasformazione urbana,* cit., 615.

[385] G. Garzia, *Pianificazione urbanistica comunale e società di trasformazione urbana,* cit., 238; P. Mantini, *Le società di trasformazione urbana. Profili giuridici e organizzativi,* cit., 530, precisa che in questo modello di Stu l'apporto dei privati sarebbe quello del conferimento di risorse tecniche amministrative oltre che finanziarie, assumendo un ruolo strategico di grande rilievo e finanziando i propri costi all'interno del progetto di trasformazione e recupero.

[386]F. Ciccone, *I caratteri delle S.T.U.,* cit.,46

soddisfatte dalla possibilità di utilizzo plurimo del medesimo strumento per il raggiungimento di più obiettivi di eguale natura.

Tale è la posizione recentemente assunta dal giudice amministrativo che afferma come l'art. 120 T.U.E.L. non escluda affatto che il Comune possa costituire e avvalersi di una Stu c.d. "*omnibus*". Una interpretazione della norma che obbligasse l'ente locale ed esperire ogni volta e per ogni singolo intervento il complesso e gravoso procedimento di costituzione di una Stu *ad hoc*, sarebbe contraria ai principi di economicità ed efficacia dell'attività amministrativa[387].

La norma lascia piena libertà di scelta all'amministrazione in relazione alla possibilità di avvalersi per lo scopo di una Stu c.d. "*omnibus",*cioè destinata ad operare nel tempo e per più interventi decisi di volta in volta[388].

Inoltre la Stu *"omnibus"* consente una visione d'insieme del tessuto urbano e sociale da riqualificare, evitando così interventi parziali privi di coordinazione caratteristici dei normali strumenti di riqualificazione urbana[389].

Se si accoglie la tesi secondo cui le società appaiono disegnate dal legislatore come un modello a geometria variabile, capace di essere strumento di realizzazione della funzione di conformazione del territorio, quanto di operare come imprenditore della trasformazione, dovrebbe trarsi la conclusione sulla necessita di lasciare all'Ente costitutore la scelta tra una società a missione (un trasformazione o più trasformazioni ben definite nell'atto di costituzione) ed una società a vocazione generale, capace di costituire un supporto stabile per l'Amministrazione nell'esercizio della funzione urbanistica.

La concorrenza è tutelata dalla scelta dei soci con gara, dalla sottoposizione

---

[387] T.A.R. Veneto, Sez. I, 9 dicembre 2004, n. 4280, in www.giustizia-amministrativa.it, 9/12.

[388] T.A.R. Campania, Salerno, Sez. II, 16 giugno 2005, n. 1305, in www.giustizia-amministrativa.it, 26/39.

[389] M. Passalacqua, *La società di trasformazione urbana quale strumento di valorizzazione territoriale*, in Urbanistica e Appalti, n. 2, 2010, p. 135.

di parte dell'attività contrattuale della società alle regole sugli appalti pubblici e dal termine certo della società[390].

Nel caso in cui la trasformazione abbia dato luogo ad un struttura di servizio pubblico locale, l'Ente locale potrà ritenere che la gestione del servizio stesso debba essere affidata alla Stu, nella considerazione che proprio la gestione costituisca la migliore commercializzazione della trasformazione[391].

Concludendo le società in esame svolgono attività di progettazione, sia in ordine al piano urbanistico vero e proprio, che in relazione alle opere da eseguire. Esse svolgono anche attività di costruzione,vendita, di gestione e manutenzione del prodotto realizzato[392]. È la stessa circolare ministeriale a definisce i compiti di un società operativa per interventi di trasformazione urbana. Essi sono molto ampi quanto a spazi di mercato occupabili. Infatti dovrebbero misurarsi con molteplici problematiche in modo da:

a) Organizzarsi come "società di ingegneria" occupandosi del progetto urbanistico di dettaglio e di tutte le operazioni progettuali da questo derivanti, dal livello preliminare a quello esecutivo e per ambiti progettuali che vanno dalle infrastrutture e dalle opere a rete alla progettazione strutturale, edilizia e architettonica dei manufatti;
b) Strutturarsi come impresa di costruzioni, per di più con capacità plurime che va dalle infrastrutture alle opere architettoniche;
c) Prevedere al proprio interno capacità specialistiche di *marketing*, di commercializzazione e di gestione-manutenzione, dovendo offrire ad un mercato esteso i propri prodotti edilizi[393].

---

[390] M. Dugato, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana*, cit., 579 - 580.
[391] M. Dugato, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana*, cit., 576; L. Cesarini, *Le società di trasformazione urbana: profili giuridici*, cit., §6.
[392] F. Mazzonetto, *Le società di trasformazione urbana: aspetti problematici e prospettive di utilizzo anche alla luce delle nuove tendenze legislative, cit., 310.*
[393] Circ. Min. Lav. pubb., 11 dicembre 2000, prot. n. 622/Segr., cit., 4.3

La possibilità di costituire le società di trasformazione urbana con lo strumento della società a responsabilità limitata

L'art. 120 del D.Lgs del 18 maggio 2000, n.267 prevede che la società di trasformazione urbana sia una società per azioni. La norma dunque prevede espressamente solo l'utilizzo della forma societaria per azioni escludendo quella a responsabilità limitata. Ad una prima analisi l'unica spiegazione di tale omissione sembra doversi ricercare nella volontà del legislatore di escludere tale forma di società come strumento mediante il quale realizzare gli interventi di trasformazione urbana. Tale soluzione potrebbe trovare fondamento nella considerazione che i due strumenti societari, pur essendo accomunati dalla caratteristica della responsabilità limitata dei soci partecipanti, siano strutturalmente e funzionalmente differenti tra loro, basti pensare al differente ammontare di capitale sociale ed all'assenza, nella società a responsabilità limitata, delle azioni. Nonostante le indubbie differenze, entrambe le forme societarie sono in grado di soddisfare le esigenze imprenditoriali per le quali sono state costituite; parte della dottrina ritiene inoltre che la società a responsabilità limitata rappresenti uno strumento societario ancora più duttile di quello della società per azioni[394]. Non sembra esserci alcun ostacolo normativo ne ordinamentale alla possibilità che una società di trasformazione urbana possa essere costituita con lo strumento della società a responsabilità limitata.

Occorre rilevare che, se è vero che la disciplina normativa non fa esplicito riferimento allo strumento societario della società a responsabilità limitata, è anche vero che non ne vieta espressamente l'utilizzo, per cui l'ente potrebbe utilizzarlo in applicazione della sua capacità giuridica di diritto privato

[394] F. Gennari, *La società a responsabilità limitata,* Milano, 1999, Cap. 2.

storicamente e normativamente riconosciuta.

Il Consiglio di Stato, con un suo parere del 2 dicembre 1992, n. 2685[395], si pronunciò sulla questione ritenendo che la circostanza secondo la quale il legislatore aveva utilizzato soltanto la dizione "società per azioni" non comportava l'esclusione automatica della possibilità di utilizzare lo strumento della società a responsabilità limitata. Secondo il Consiglio di Stato infatti, le esigenze che avevano spinto l'amministrazione ad utilizzare le società per azioni potevano risultare soddisfatte anche con le società a responsabilità limitata. Le omissioni del legislatore in questo caso non devono essere considerate deliberatamente preordinate a fini preclusivi, ma semplicemente come il frutto di una dimenticanza. Appare dunque ragionevole ritenere le Stu sia nella forma delle società per azioni che società a responsabilità limitata[396].

[395] Consiglio di Stato, parere del 2 dicembre 1992, n. 2865, in *Consiglio di Stato,* 1994, p. 284 ss.

[396] S. Venturi, *Lo strumento contrattuale di pianificazione territoriale della società di trasformazione urbana,* in i contratti dello stato e degli enti pubblici, 2005, p. 584-585

III. Il caso livornese

Il consumo di suolo nella L.R. 1/2005 e nuova PDL 282/2013

A più di otto anni dall'entrata in vigore della legge regionale 1/2005, la proposta di legge "Norme per il governo del territorio" interviene alla luce dell'esperienza applicativa con l'obiettivo di raggiungere precise finalità: valorizzare il patrimonio territoriale e paesaggistico per uno sviluppo regionale sostenibile e durevole, contrastare il consumo di suolo e sviluppare la partecipazione come componente ordinaria delle procedure di formazione dei piani.

La proposta di legge mantiene la struttura generale della vecchia legge, ma è volta ad innovare e migliorare alcuni aspetti critici come, ad esempio, i dispositivi concreti con cui alcuni principi già contenuti nella vecchia legge trovano effettiva applicazione operativa nella PDL 282/2013, come il limite del consumo di suolo. Una delle principali innovazioni introdotte riguarda proprio il contrasto al consumo di suolo; infatti, nonostante la legge vigente dichiari che *"nuovi impegni di suolo a fini insediativi e infrastrutturali sono consentiti esclusivamente qualora non sussistano alternative di riutilizzazione e riorganizzazione degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti"*, dal 2005 ad oggi il consumo di suolo non si è arrestato, sia per effetto delle previsioni già vigenti, ma anche a seguito di nuovi impegni di suoli agricoli a fini edificatori, a causa della mancanza di verifiche concrete sulla esistenza di possibili alternative interne alle aree già urbanizzate.

Ridurre al minimo indispensabile il consumo del suolo è nel testo vigente soltanto un enunciato di principio, che invece viene tradotto in una serie di dispositivi operativi concreti:

- viene definito in modo chiaro e puntuale il territorio urbanizzato, operando una differenziazione tra le procedure per intervenire all'interno dello stesso e quelle per la trasformazione in aree esterne, avendo riguardo particolare verso la salvaguardia del territorio rurale con il fine di promuovere il riuso e la riqualificazione delle aree urbane degradate o dismesse;
- nelle aree esterne al territorio urbanizzato non sono ammesse nuove edificazioni residenziali. Circoscritti impegni di suolo per destinazioni differenti da quelle residenziali sono comunque assoggettate al parere obbligatorio della conferenza di copianificazione d'area vasta, volta a verificare, oltre alla conformità al PIT (Piano di Indirizzo Territoriale), che non vi siano alternative di riutilizzazione o riorganizzazione di insediamenti e infrastrutture esistenti;
- nel territorio urbanizzato, per promuovere il riuso e la riqualificazione, ferme restando una serie di condizioni generali, sono introdotte alcune semplificazioni[397].

Il piano strutturale

Prima delle modificazioni introdotte dalla riforma federalista alcune leggi regionali (Toscana 1995, Umbria e Liguria 1997, Basilicata 1999, Calabria 2000), rompendo l'uniformità della disciplina introducono anche se con sfumature più o meno marcate rispetto al modello unitario della legge del '42 una diversa configurazione del PRG attraverso la distinzione tra piano strutturale e pianificazione operativa. Si realizza così una forte discontinuità rispetto al modello della legge del 1942, procedendo in sostanza ad una sua completa destrutturazione.

Il piano urbanistico comunale si sdoppia. Al PRG, (Piano Regolatore

[397] Proposta di legge regionale "*Norme per il governo del territorio*", Relazione illustrativa, Sintesi del percorso di revisione e dei contenuti essenziali, 30 settembre 2013.

Generale) provvedimento unitario si sostituisce un doppio livello di pianificazione: al primo livello, il piano strutturale, ed al secondo, il piano operativo; tra i due livelli, tuttavia, non vi é collegamento, ovvero il primo non costituisce proiezione necessaria sul secondo in tutte le sue parti, né la pianificazione operativa comporta pedissequa e rigida attuazione di quanto prescritto nel piano direttore. La ragione di questa importante innovazione sta nel diverso contenuto che, secondo gli ideatori del modello, assume il piano di primo livello: se questo non detta prescrizioni ovvero non impone destinazioni d'uso dei suoli non può creare aspettative né costituire limiti alla proprietà né imporre vincoli di rinvio a successiva pianificazione attuativa i cui contenuti vincolanti siano già previsti nel piano strutturale. In sostanza quest'ultimo viene ricondotto a strumento d'indirizzo generale della pianificazione comunale senza prefigurare assetti futuribili obbligati la cui attuazione comporti il ricorso temporalizzato e necessario ai cosiddetti piani attuativi. Il piano strutturale individua strategie, obiettivi, finalità, invarianti, salvaguardie, ma questi sono più impegni per l'amministrazione che obblighi rivolti al privato; individua più un percorso politico-programmatico che un itinerario giuridico-amministrativo dal quale possano emergere conflitti immediati e diretti tra interessi pretensivi od oppositivi e comportamenti dell'amministrazione.

Nella legislazione nazionale il PRG mette tutto in gioco immediatamente, anche se l'attuazione é protratta nel tempo, mentre qui, nel piano strutturale, più realisticamente non si prefigurano scenari se non quelli assolutamente imposti dalla pianificazione sovraordinata o da invarianti assolute di trasformazione decise direttamente dall'amministrazione comunale.

Conseguenza logica e coerente di questa impostazione è, a questo livello di piano, l'abbandono del criterio della divisione del territorio comunale in zone, da cui discenderebbe la destinazione d'uso delle aree (residenziale, industriale, servizi) in favore della individuazione di ambiti territoriali (Umbria), distretti (Liguria), o unità organiche elementari (Toscana) la

terminologia é varia ma la finalità é la stessa evocando lo *zoning* senza tuttavia riprodurne gli effetti rigidamente conformativi della proprietà e l'apposizione dei vincoli urbanistici a garanzia degli *standard* nei quali sono indicati con ampiezza di contenuti le "possibili" utilizzazioni del territorio, la "localizzabilità" (e non la localizzazione effettiva) degli insediamenti residenziali, turistici, produttivi, commerciali, nonché la rete delle infrastrutture e dei servizi.

Ciò non significa che il piano strutturale non possa fissare alcune prescrizioni di massima come ad es. il limite massimo di abitanti insediabile o quello di densità edilizia, le altezze ammissibili, le superfici commerciali e produttive in un determinato ambito individuato dal piano strutturale. Resta il fatto però che si supera, la settorializzazione delle zone omogenee prevedendosi la possibilità di un'utilizzazione plurifunzionale sia dell'edificato sia delle aree da trasformare.

Quest'attività di pianificazione, che assomiglia più ad un atto di programmazione delle attività umane sul territorio, si caratterizza per un profilo determinante: non contiene prescrizioni che incidono sulla proprietà privata condizionandone l'utilizzo, ma assumono per lo più la valenza di prescrizioni conformative del territorio che ammettono potenziali utilizzazioni plurime e differenziate, senza però predeterminarne un uso specifico e definitivo: il piano, per così dire, non scopre le sue carte ora, poiché sarà il gioco degli interessi e la loro effettiva composizione che determinerà il contenuto della pianificazione operativa.

Questi sono i presupposti generali su cui si fonda il piano strutturale, anche se la "leggerezza" o indeterminatezza delle previsioni tende ad applicarsi solo negli ambiti di trasformazione o di riqualificazione che non permettono o non consigliano decisioni immediate, sia perché non é possibile prevedere la domanda d'insediamento (e quindi la sua specifica tipologia), sia perché occorrono interventi complessi (recupero urbano, di aree degradate, realizzazione d'insediamenti produttivi) che hanno nell'interlocutore privato

(e nelle sue disponibilità finanziarie) il referente principale e di cui non é lecito prevedere in anticipo la disponibilità ad investire.

Ma la strategia del piano strutturale, che attraverso la sua flessibilità individua semplicemente le linee guida dello sviluppo e delle trasformazioni urbane, è ridotta a spazi circoscritti, cioè quegli spazi lasciati alla libera disponibilità della pianificazione attuativa. Infatti, la presenza sul territorio comunale di una pianificazione sovraordinata regional-provinciale e di quella ordinata alla soddisfazione degli interessi differenziati, conferisce all'amministrazione comunale una limitata potestà pianificatoria sul proprio territorio comunale. A ciò deve aggiungersi quella parte del territorio comunale che presenta caratteristiche tipologiche preesistenti (patrimonio edilizio esistente, centri storici, zone agricole) per la quale la disciplina delle trasformazioni é residuale, se non del tutto esclusa e che si giova di altro istituto: il regolamento urbanistico o il piano delle regole previsto in alcune leggi regionali (Toscana, Lombardia). Non a caso le norme regionali prevedono che il piano di primo livello possa individuare gli ambiti della conservazione o destinati al mantenimento degli insediamenti, che se si ragionasse con la logica prescrittiva del PRG, costituirebbero certamente vincoli di tipo sostanziale di dubbia legittimità costituzionale, ma nella prospettiva del nuovo strumento urbanistico si tratta di indicazioni di massima che non hanno effetti sulla disponibilità della proprietà poiché come abbiamo detto, le indicazioni di piano non dovrebbero avere nell'intenzione degli ideatori effetti conformativi della proprietà. Tali effetti si produrrebbero solo sulla base del regolamento urbanistico (Toscana) che non necessariamente viene redatto assieme al piano strutturale.

Il piano strutturale nella legge regionale Toscana

Nella legge Toscana 1/2005 (già preceduta dalla l.5/1995) attraverso il piano strutturale si prevede una lettura del territorio comunale molto analitica e dettagliata, ricca di attività di ricognizione, di conoscenza e di

valutazione delle caratteristiche dei beni immobili, delle attività insediabili, della sostenibilità territoriale degli interventi, che è prodromica alla conformazione dei suoli.

Vi è cioè un arricchimento delle indagini ricognitive che divengono elementi "necessari" del piano strutturale poiché è la norma di legge che li prevede e che richiedono studi ed analisi che la disciplina del '42 non prevedeva come atti formali e che, quando svolti, restavano comunque all'interno di un'attività istruttoria lasciata all'ampia discrezionalità dell'amministrazione e dei redattori del PRG.

Nella legge toscana invece, il principale contenuto del piano strutturale è lo "statuto del territorio" che costituisce in sostanza l'impronta genetica, il DNA di quel territorio comunale, che si compone delle risorse e dei beni che costituiscono le cosiddette invarianti strutturali in quanto elementi cardine dell'identità dei luoghi[398].

Da quell'analisi scaturisce l'individuazione dei criteri per l'utilizzazione delle risorse essenziali (aria, acqua, suolo, ecosistemi della flora e della fauna, paesaggio e documenti di cultura, sistema degli insediamenti, sistemi infrastrutturali e tecnologici) "che costituiscono in quanto beni comuni patrimonio della collettività".

"Nessuna delle risorse essenziali può essere ridotta in modo significativo ed irreversibile in riferimento agli equilibri e agli ecosistemi di cui è componente".

Nuovi impegni di suolo si legge nell'art.4 sui principi generali delle risorse essenziali a fini insediativi ed infrastrutturali sono consentiti esclusivamente qualora non sussistano alternative alla riutilizzazione e riorganizzazione degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti."

---

[398]Fissano lo statuto del territorio anche gli altri strumenti della pianificazione territoriale che sono nell'ordine il piano regionale d'indirizzo territoriale (che assume anche valore di piano paesaggistico) e il piano territoriale di coordinamento provinciale. Di conseguenza gli strumenti di pianificazione sovraordinati, se vigenti, conformano a monte in rapporto alla rilevanza degli interessi tutelati lo statuto del piano strutturale.

“Le azioni di trasformazione del territorio sono soggette a procedure preventive di valutazione degli effetti ambientali previste dalla legge e devono essere valutate e analizzate in base ad un bilancio complessivo degli effetti su tutte le risorse essenziali del territorio”.

Disposizioni di questo tenore indicano che il legislatore ha voluto limitare la tradizionale discrezionalità amministrativa della pubblica amministrazione comunale nella determinazione del contenuto del provvedimento amministrativo-piano.

Come è noto nei procedimenti di pianificazione urbanistica l’eterogeneità degli interessi è massima tanto che l’interesse primario l’ordinato assetto del territorio cui tende con scarne norme l’art.7 della legge del ’42 è in gran parte indeterminabile a priori, e quindi ammette un numero illimitato di possibilità di soddisfazione. La discrezionalità nel *quid* che la norma attributiva del potere può consentire all’amministrazione sembra invece qui circondarsi di una preventiva e vincolante attività ricognitiva di cui sono indicati i passaggi obbligati legati all’acquisizione di dati e rilevazioni che tendono così a ridurre, almeno in questa fase, la discrezionalità amministrativa che comporta ponderazione e valutazione d’interessi ed effettuazione delle scelte a favore della discrezionalità tecnica, la quale consiste nell’assumere all’interno del procedimento regole d’esperienza della scienza e della tecnica che in tal modo “vincolano” la scelta dell’amministrazione[399].

Tale attività è funzionale alla individuazione dei sistemi o sub sistemi territoriali e funzionali ai quali si applicano i criteri per l’utilizzazione delle risorse essenziali nonché i relativi minimi prestazionali e di qualità dei servizi.

Questa attività ricognitiva è prodromica alla individuazione della strategia

[399]Le norme richiamate mettono peraltro in evidenza che in questi casi le disposizioni del piano strutturale non possono che essere conformative della proprietà costituendo prescrizioni immediatamente precettive.

dello sviluppo territoriale mediante la definizione delle unità territoriali organiche elementari (UTOE) che assicurano una equilibrata distribuzione delle dotazioni necessarie alla qualità dello sviluppo territoriale; delle dimensioni massime sostenibili degli insediamenti nonché delle infrastrutture e dei servizi necessari per tali UTOE e per i sistemi e subsistemi anche sulla base del rispetto degli standard urbanistici**.**

Sulla base del piano strutturale viene poi redatto il regolamento urbanistico che riguarda l'intero territorio comunale e che in buona sostanza conforma il territorio e in alcuni casi le proprietà avvicinandosi in questo modo alle tecniche di pianificazione conformativa propria del PRG anche se supera la divisione in zone omogenee e rinvia in specifici casi alla disciplina dei piani attuativi. A questo si aggiungono i programmi complessi che costituiscono una categoria di strumenti attuativi conformi al piano strutturale che permettono l'esecuzione programmata e contestuale d'interventi pubblici e privati nelle aree già individuate dal piano strutturale (infra).

Dall'esame del contenuto delle disposizioni richiamate emerge con chiarezza che il piano strutturale toscano detta prescrizioni che possono essere conformative del territorio o della proprietà contraddicendo la tesi di chi sostiene che questo strumento dovrebbe solo dettare strategie. In verità l'art.6 della legge, facendo riferimento alla figura generale dello statuto, comune ai diversi piani (regionale, provinciale e comunale), prevede che *"l'individuazione nell'ambito dello statuto, delle invarianti strutturali, costituisce accertamento delle caratteristiche intrinseche e connaturali dei beni immobili. Le conseguenti limitazioni alle facoltà di godimento dei beni immobili, individuati sulla base dei principi stabiliti dalla legge statale, contenute nello statuto medesimo, non danno luogo ad indennizzo*.

Disposizione che incide sulla qualificazione giuridica delle invarianti e dei suoi effetti riconnettendoli ai cosiddetti *vincoli morfologici o ricognitivi* che costituiscono la categoria generale delle prescrizioni legate alla tutela dei beni differenziati (paesaggio, ambiente naturale, difesa del suolo e delle

acque) che non comportano indennizzo e possono essere apposti a tempo indeterminato[400].

Ma se queste riguardano le prescrizioni conformative della proprietà tra le quali l'individuazione delle aree per la localizzazione degli interventi di competenza regionale, esistono anche altre disposizioni che prevedono quelle conformative del territorio: basi pensare all'art. 53 comma 2 lett. c) ove è previsto che il piano strutturale definisca le dimensioni massime sostenibili degli insediamenti nonchè delle infrastrutture e dei servizi necessari per le unità organiche elementari, le quantità da rispettare con il regolamento urbanistico; delle misure di salvaguardia da rispettare sino

---

[400] Va rilevato che spetta certamente al piano regionale – specie se assume valore di piano paesaggistico – la potestà di apporre invarianti paesaggistiche o naturalistiche, ed in misura minore al PTCP qualora assuma il valore dei piani di settore compreso quello di bacino (che la legge toscana tuttavia non menziona), mentre su questi aspetti sembra molto ridotta la possibilità del piano strutturale di individuare autonomamente altri vincoli ricognitivi oltre quelli previsti dagli altri piani, poiché non rientra nelle competenze comunali un potere di apposizione di vincoli di tale natura, ma solo di recepirli. La disposizione, relativa allo statuto comunale del piano strutturale, non sembra avere molti margini di applicazione in questi termini potendosi, tuttavia, individuare certamente aree o immobili sui quali applicare una disciplina conformativa dei suoli che salvaguardi comunque determinati beni immobili a fini di tutela sotto il profilo urbanistico, come previsto dallo statuto dei luoghi di livello comunale. La giurisprudenza amministrativa ha da tempo ritenuto che *"il potere di gestione in chiave urbanistica del territorio, proprio perché comprende tra i suoi fini anche la protezione dell'ambiente, quale fattore condizionante le relative scelte, può legittimamente indirizzarsi verso valutazioni discrezionali che privilegino la qualità della vita, anche in parti del territorio comprensive di beni immobili non aventi le caratteristiche intrinseche e peculiari che ne comportino livelli sovraordinati di tutela"*. Ancora, il giudice amministrativo chiamato a giudicare della legittimità dei vincoli ambientali posti dal Comune di Roma nel cosiddetto "piano delle certezze" – ha ritenuto che *"i limiti imposti alla proprietà attraverso destinazioni d'uso che garantiscano la salvaguardia ambientale non devono essere valutati in sede giurisdizionale alla luce delle specifiche leggi che garantiscono la tutela del paesaggio, ma sulla base dei criteri propri della pianificazione urbanistica*". Ne discende che il potere di conformazione urbanistica è compatibile con la tutela paesistica, trattandosi di forme complementari di protezione preordinate a curare, con diversi strumenti, distinti interessi pubblici con la conseguenza che pur non sussistendo alcuna fungibilità tra le legislazioni di settore, le stesse possono riferirsi contestualmente allo stesso oggetto.

all'approvazione o adeguamento del regolamento urbanistico[401].

[401]Con Decreto del Presidente della Giunta Regionale 9 febbraio 2007, n. 3/R Regolamento di attuazione delle disposizioni del Titolo V della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio) la Regione ha ulteriormente arricchito il contenuto precettivo del piano strutturale che assume la veste di strumento urbanistico poiché fissa alcune invarianti inderogabili per la successiva attuazione delle disposizioni di piano. Indicative in tal senso sono le disposizioni sulla quantificazione delle dimensioni massime sostenibili: a) residenziale, comprensiva degli esercizi commerciali di vicinato; b) industriale e artigianale, comprensiva delle attività commerciali all'ingrosso e depositi; c) commerciale relativa alle medie strutture di vendita; d) commerciale relativa alle strutture di grande distri-buzione; e) turistico – ricettiva; f) direzionale, comprensiva delle attività private di servizio; g) agricola e funzioni connesse e complementari, ivi compreso l'agriturismo. Ai fini di una omogenea elaborazione dei piani strutturali, il dimensionamento delle funzioni è espresso in metri quadrati di superficie utile lorda. La funzione turistico-ricettiva può essere espressa anche in numero di posti letto. Il dimensionamento delle funzioni è effettuato congiuntamente al dimensionamento minimo complessivo delle attrezzature e dei servizi di interesse pubblico.

Nelle "Disposizioni di raccordo tra piano strutturale e regola- mento urbanistico" si legge:

1. Le dimensioni massime sostenibili, di cui all'arti- colo 53, comma 2, lettera c), della l.r. 1/2005, e le quantità previste al comma 4, lettera a) dello stesso articolo, sono individuate all'interno dei sistemi e subsistemi considerati nella loro interezza, nonché delle singole UTOE, con esclusione di ulteriori ambiti di dettaglio.
2. Il piano strutturale può contenere prescrizioni e regole specifiche per la definizione degli assetti insediativi, nel rispetto delle disposizioni dettate dal Titolo V, Capo III della l.r. 1/2005. Tali prescrizioni e regole non assumono in alcun caso valenza conformativa della disciplina dei suoli.

Inoltre, il piano strutturale detta prescrizioni per il regolamento urbanistico, in conformità ed in coerenza con gli obiettivi e le strategie contenute nel piano medesimo, al fine di garantire la qualità dello sviluppo del territorio e degli insediamenti; definisce altresì la quantificazione minima degli standard urbanistici, dettando i criteri della localizzazione e della distribuzione sul territorio comunale. Si stabilisce anche la sovra ordinazione del piano strutturale al regolamento urbanistico poiché quest'ultimo, nel recepire le prescrizioni del piano strutturale, può prevedere dotazioni di standard superiori, sia qualitativamente che quantitativa-mente, a quelli previsti nel piano strutturale. Infine, il piano strutturale definisce i parametri di qualità urbana, ambientale, edilizia, e di accessibilità del territorio in conformità agli atti di pianificazione sovraordinata (regionale e provinciale).

Fino all'emanazione del DPRGR richiamato (2007), si sarebbe potuto ritenere che, per usare categorie collaudate del diritto urbanistico, il vero piano con effetti conformativi sulla disciplina dei suoli fosse costituito dal regolamento urbanistico all'interno del quale si innestano i piani complessi d'intervento ed i piani attuativi. In ciò si era stati indotti dalle affermazioni circa la distinzione operata dalla legge regionale tra "strumenti della pianificazione territoriale" (art. 9) e "atti di governo del territorio " li dove il piano strutturale rientra nei primi mentre il regolamento urbanistico, i piani complessi d'intervento ed i piani attuativi attengono ai secondi. "*La doppia distinzione tra strumenti ed atti è un altro tassello del riordino normativo introdotto per cercare di adattare le forme dell'azione amministrativa alla contemporaneità del veloce mutamento delle relazioni sociali economiche e culturali da cui prende forma il territorio attuale".* M.Gamberini,

E' scomparsa così quella disposizione della l.5/1995 che per prima introdusse nell'ordinamento regionale il piano strutturale che all'art. 23 prevedeva che erano precettivi e operativi solo il regolamento urbanistico ed il programma integrato d'intervento (considerato come piano operativo), mentre al PS si riservava la precettività ai soli casi di prescrizioni relative alla localizzazione di opere pubbliche superlocali previste nel piano regionale o nel PTCP (Piano territoriale di coordinamento provinciale)[402].
La divisione del territorio in ambiti o distretti o UTOE (escludendo, nella prevalenza dei casi, le aree soggette a regolamento urbanistico oggetto di una specifica disciplina conformativa della proprietà o quelle oggetto del piano delle regole) ha certamente prodotto il superamento della rigidità della zonizzazione del 1968 e ridimensionato l'applicazione dei vincoli urbanistici, ma rischia di produrre anche l'effetto di non dare certezza alla situazione giuridica soggettiva dei proprietari e in qualche caso d'intaccare il contenuto minimo della proprietà riconosciuto ormai a livello comunitario, potendosi riscontrare una insopportabile indeterminatezza temporale circa il godimento effettivo della proprietà.

Il dimensionamento

In passato, il dimensionamento veniva concepito come un'operazione mirata ad incrementare lo sviluppo economico e l'espansione della città, basti pensare agli anni 50, epoca dell'emergenza abitativa, in cui il settore economico costituiva l'elemento trainante dell'economia. In Italia quindi, la fase della ricostruzione fu caratterizzata da fenomeni di inurbamento,

---

dirigente del settore urbanistico della regione toscana, *Toscana, più intesa tra comuni nella nuova legge urbanistica* in *Edilizia e territorio 4/2005 p.6* . Sembra invece, che la considerazione che il piano strutturale assuma una valenza strategica e programmatica che lo allontana dalla concezione del vero e proprio piano urbanistico le cui caratteristiche sono invece proprie degli atti di governo del territorio richiamati vada quindi fortemente ridimensionata.

[402]Indicative anche le disposizioni della LR Umbria 11/2005 art.3 co 4 *"le previsioni del prg parte strutturale hanno valore prescrittivo nei confronti della proprietà e degli altri diritti reali"…… (solo) nel caso di vincoli morfologici, di aree agricole, degli insediamenti aventi valore storico-artistico o paesaggistico, o di infrastrutture locali o sovralocali.*

speculazione edilizia e massicci spostamenti della popolazione dalle zone più svantaggiate alle aree urbane di maggiore attrattiva.

In quegli anni, l'attuazione della legge 1150/42, ed in particolare le disposizioni relative alla pianificazione comunale, vennero momentaneamente accantonate per ricorrere all'istituzione di uno strumento straordinario, ovvero il piano di ricostruzione, una sorta di piano particolareggiato di più agile predisposizione e attuazione, ma inevitabilmente privo del "respiro" di un piano esteso all'intero territorio comunale. Negli anni '60, la produzione di piani regolatori generali era ancora molto ridotta e comunque largamente inferiore rispetto a quanto era stato previsto dal Ministero dei Lavori Pubblici nella redazione degli elenchi dei comuni obbligati a dotarsi di tale strumento, secondo quanto previsto dalla legge1150/42. La maggior parte dei piani prodotti in questo periodo si connotava per alcuni caratteri comuni quali:

- l'adozione della tecnica dello zoning;
- il sovradimensionamento, soprattutto per quanto riguarda le aree destinate allo sviluppo residenziale (calcolato in base al fabbisogno abitativo);
- la predominante attenzione per gli aspetti puramente quantitativi.

Il boom economico, la forte crescita demografica e il persistere dell'emergenza abitativa indusse i pianificatori dell'epoca a sovrastimare le previsioni di espansione trascurando il disegno della città e gli aspetti formali. Con l'emanazione di due provvedimenti quali la Legge Ponte e il DM 1444/68 che istituisce le Zone Territoriali Omogenee e gli standard urbanistici, ossia le quantità "minime e inderogabili" di spazi e servizi pubblici da rapportare agli abitanti teorici da calcolare, si viene a porre un primo importante vincolo, anche se puramente quantitativo, al dimensionamento del piano e all'urbanizzazione selvaggia.

L'introduzione degli standard urbanistici, che avevano come scopo quello di rimediare alla carenza cronica di servizi pubblici in molte periferie urbane,

ha di fatto appesantito l'apparato del piano sbilanciandolo verso contenuti di carattere meramente quantitativo. Inoltre, l'introduzione delle zone territoriali omogenee si affermarono come tecnica di progettazione esasperando ancora di più la tendenza ad una crescita rigida della città, pensata per parti autonome e funzionali.

Alla fine degli anni 70, il verificarsi di alcuni fattori quali la fine del boom demografico, la progressiva riduzione dell'inurbamento e l'emergere di diffuse istanze sociali per una maggiore qualità urbana, portarono ad una crisi del dimensionamento del piano inteso in senso puramente quantitativo.

La città progettata con la "legge Ponte" e il DM 1444/68 comincia a mostrare i propri limiti producendo città povere dal punto di vista funzionale, segregate nella loro ripetitività e caratterizzate da una disorganicità del tessuto urbano, degli spazi pubblici e alla "ghettizzazione" di alcune parti della città.

Un limite dello standard è l'indifferenza verso i contesti locali; la quantità minima prevista è sempre uguale sia per grandi città che per i piccoli centri e inoltre, non prende in considerazione i flussi turistici e il pendolarismo, in questo modo, la dotazione dei servizi valutata sulla sola popolazione residente, risulta spesso fortemente sottodimensionata[403].

Molte regioni, per fronteggiare almeno parzialmente questi inconvenienti hanno provveduto con una propria legislazione ad elevare ed articolare le quote minime di standard. Il rallentamento della crescita demografica negli anni 70, ha segnato l'avvio di un cambiamento profondo nella struttura sociale della popolazione; si affermano nuove modalità di fruizione dello spazio urbano e cambia di conseguenza anche la domanda di servizi, le stesse attrezzature di base definite dal DM 1444/68 (verde, istruzione, ecc.), non corrispondono più alle nuove esigenze sociali e culturali.

L'affermarsi di fenomeni nuovi quali: il progressivo miglioramento delle

---

[403] R. Lazzaretti, *Percorsi dell'urbanistica contemporanea, direzioni tappe esperienze,* Alinea, Firenze, 2008

condizioni di vita medie, la crescita del livello d'istruzione, il flusso crescente di immigrazione, lo sviluppo del turismo, hanno modificato i bisogni della popolazione con un incremento della domanda di servizi legati alla cultura e al tempo libero.

Il cambiamento che si registra proprio alla fine degli anni '70 è il passaggio dal concetto di quantità a quello di qualità del servizio inteso sempre più in senso immateriale e sempre meno in senso puramente fisico. A distanza di quarant'anni dall'approvazione del DM 1444/68, ci troviamo in una fase storica completamente diversa in cui, soddisfatti i bisogni primari, si rende necessario assicurare un miglioramento qualitativo della dotazione dei servizi che devono essere in grado di rispondere alle esigenze di una società profondamente mutata.

Tradizionalmente, per il dimensionamento dei piani, si ricorreva ad analisi statistiche e metodologie fortemente strutturate, attraverso analisi, proiezioni demografiche e la definizione di indici e standard con cui era possibile formulare ipotesi attendibili sulla domanda di abitazioni e quantificare il fabbisogno previsto di servizi di una determinata area; inoltre l'analisi delle condizioni socio-economiche di una comunità consentiva di "tarare" il progetto sulle specifiche necessità e capacità di spesa della popolazione destinataria dell'intervento[404].

Nel corso degli ultimi decenni, il supporto dell'analisi statistica alla pianificazione urbanistica è andata tuttavia modificandosi nelle forme e nel significato con il mutare degli orientamenti disciplinari e delle correlate esigenze conoscitive; tutto ciò ha portato alla necessità di un dimensionamento inteso come momento di riflessione e formulazione di ipotesi sulle componenti della domanda e sulla quantità residenziale che esse richiedono.

Con l'arresto della fase di espansione si determina un progressivo

---

[404] R. Lazzaretti, *Percorsi dell'urbanistica contemporanea, direzioni tappe esperienze,* Alinea, Firenze, 2008

spostamento dell'attenzione dalla necessità di determinazione del fabbisogno (abitativo, di servizi) a quella di studio della domanda di trasformazione, prevalentemente orientata al patrimonio esistente e alla riqualificazione urbana.

Lo stesso dimensionamento dei servizi e delle abitazioni in funzione del solo numero di abitanti teorici, ottenuto attraverso indici di spazio abitabile pro-capite (rapporto volume/abitante, oppure superficie/abitante, abitante/vano, abitante/stanza,ecc), risulta insufficiente in quanto occorre fare ricorso a criteri basati su un concetto più ampio di utente, che tenga conto non solo della popolazione stabilmente residente in un comune, ma anche di quella che utilizza i servizi quotidianamente, o anche occasionalmente, senza abitarvi come ad esempio gli occupati, gli studenti, ecc[405].

Per rendere l'offerta dei servizi il più possibile aderente ai bisogni effettivi della popolazione, è emersa la necessità di configurare la dotazione non più e soltanto in termini di superficie di terreno ma anche in termini di esigenze e di prestazioni, ai fini della pianificazione il confronto domanda/offerta relativo ai diversi tipi di servizio deve tener conto anche degli aspetti qualitativi.

Già da qualche anno, questi concetti sono entrati a far parte della normativa urbanistica di alcune regioni e stanno diventando una prassi largamente condivisa nell'ambito della pianificazione.

L'introduzione della legge regionale n. 1/2001 «Disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso di immobili e norme per la dotazione di aree per attrezzature pubbliche e di uso pubblico» , ha introdotto il piano dei Servizi, strumento che si configura, almeno nelle esperienze migliori, come un momento di riflessione sulla "città pubblica" e sulla qualità di vita dei cittadini.

---

[405] C. Di Berardino, Quantità, *Ventuno parole per l'urbanistica*, , a cura di C. Mattogno Carocci, Roma, 2008.

L'art 7 della legge stabiliva che: "*al fine di assicurare una razionale distribuzione di attrezzature urbane nelle diverse parti del territorio comunale, il piano regolatore comunale contiene, in allegato alla relazione illustrativa, uno specifico elaborato denominato Piano dei Servizi, che documenta lo stato dei servizi pubblici e di interesse pubblico o generale esistenti in base al grado di funzionalità e di accessibilità che viene assicurata ai cittadini per garantire l'utilizzo di tali servizi, nel rispetto delle previsioni del Programma Regionale di sviluppo , del piani territoriali regionali o sovracomunali, le scelte relative alla politica dei servizi di interesse pubblico o generale da realizzare nel periodo di operatività del piano regolatore generale, dimostrandone l'idoneo livello qualitativo, nonché un adeguato livello di accessibilità, fruibilità e fattibilità"*.

Gli anni 90, risultano particolarmente fertili, sia sotto il profilo della riflessione disciplinare che della sperimentazione, i principali fenomeni che interessano le realtà urbane di questo periodo sono: la definitiva caduta della tensione abitativa e la forte riduzione del fabbisogno abitativo primario e la crescente domanda sociale di qualità urbana e ambientale che deriva dallo svilupparsi di una maggiore attenzione e consapevolezza verso l'habitat. Negli ultimi due decenni, oltre al tema della qualità, il dibattito ha preso sempre più in considerazione le risorse ambientali e la loro capacità di autoriprodursi; a tal proposito, alcuni urbanisti propongono la ratifica legislativa anche dei cosiddetti "standard ecologici" tesi a regolamentare la superficie permeabile, la copertura vegetale, ecc.

L'approccio ambientale ha portato alla ridefinizione degli standard come "valori-soglia" (intervalli di valori da riferire a bilanci) e "valori-guida" (da riferire a scenari-obiettivo), precisati in ragione del contesto fisico sociale, assumendo il punto di vista dell'offerta (tangibilità di alcuni siti e scarsità di alcune risorse territoriali), anziché quello della domanda (estremamente frantumata).

Le scelte legate all'uso degli standard ambientali sono considerate diverse

da quelle tradizionali della pianificazione poiché, fortemente contestualizzate e connesse alla specifica realtà per cui vengono decise, non corrispondono ad una rigida logica "sì/no", "tutto/niente", ma cercano piuttosto di conciliare le esigenze di sviluppo economico (oltre che puramente edilizio), con le condizioni ambientali e fisiche[406].

Tutto ciò emerge anche dalle leggi regionali di ultima generazione che esplicano l'esigenza di assumere le risorse ambientali come elemento propulsore dello sviluppo territoriale, emblematico il caso della Toscana che, con la L.R. n.1/2005, sposta l'interesse dalla tradizionale stima del fabbisogno abitativo a quella della capacità di carico di un ambito territoriale, misurata sulle risorse ambientali disponibili e/o attivabili.

Le Regioni quindi non hanno solamente il compito di approvare i piani urbanistici ma possono entrare nel merito delle modalità e dei criteri di base assunti dall'Ente Locale per la progettazione e la definizione del piano; di conseguenza anche gli aspetti che riguardano il dimensionamento, diventano di competenza della Regioni che, attraverso una propria legislatura, spesso intervengono nella ridefinizione degli standard urbanistici. Poiché nell'ordinamento statale non sussistono indicazioni sul dimensionamento dello strumento urbanistico generale, la legislazione regionale ha cercato di colmare queste lacune offrendo, da questo punto di vista, un panorama molto più ricco.

In Toscana il "silenzio" del legislatore statale sul tema del dimensionamento viene colmato con la L.R. 5/1995 che demanda al piano strutturale *"la definizione delle dimensioni massime ammissibili degli insediamenti e* delle *funzioni nonché delle infrastrutture e dei servizi necessari in ciascuna unità territoriale organica elementare."* La legge introduce il concetto di sviluppo sostenibile e mette in primo piano le risorse del territorio e il territorio stesso, inteso quale risorsa principale. La scelta di riservare allo strumento

[406] P. Gabellini, *Tecniche urbanistiche*, Carocci, Roma, 2001.

statutario e strategico il dimensionamento, significa implicitamente rapportarlo ad una dimensione di sostenibilità in termini di risorse e di tendenziale atemporalità.

Nella nuova legge regionale toscana, la n.1/2005, il collegamento tra dimensionamento e risorse diviene più esplicito, i commi 4 e 5 dell'art. 3 contengono delle indicazioni di principio rilevanti ai fini del dimensionamento*:"nuovi impegni di suolo ai fini insediativi e infrastrutturali sono consentiti esclusivamente qualora non sussistano alternative di riutilizzazione e riorganizzazione degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti….I nuovi insediamenti e gli interventi di sostituzione dei tessuti insediativi sono consentiti solo se esistono o siano contestualmente realizzate le infrastrutture che consentono la tutela delle risorse* essenziali *del territorio."* Inoltre, l'art. 53 della L.R. n.1/2005 riserva al piano strutturale l'indicazione "*delle dimensioni massime sostenibili degli insediamenti nonché delle infrastrutture e dei servizi necessari per le unità territoriali organiche elementari, sistemi e sub-sistemi nel rispetto del piano di indirizzo territoriale e del regolamento regionale, nonché sulla base degli standard di cui al decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444…e sulla base e nel rispetto delle quantità complessive minime fissate dall'articolo 41 sexies della legge 17 agosto 1942, n. 1150..".*

Il Piano strutturale inoltre individua "*le quantità, con riferimento alle unità territoriali organiche elementari, sistemi e sub-sistemi, da rispettare con il regolamento urbanistico, nonché i relativi livelli prestazionali da garantire nella progressiva attuazione della strategia di sviluppo territoriale*". La fase di determinazione delle quantità (di trasformazione) massime sostenibili, nella forma del PS della Toscana così come definito dalla legge n.1/2005 assume una connotazione molto forte, perché sposta l'interesse dalla tradizionale stima del fabbisogno abitativo a quella della capacità di carico di un dato ambito territoriale, tanto da essere misurata sulle risorse disponibili e/o attivabili.

In questa nuova ottica le quantità massime ammissibili definite dal piano strutturale, costituiscono limiti inderogabili e vincolanti nei confronti del regolamento urbanistico. Variabili che intervengono nel dimensionamento del piano nell'elaborazione del piano urbanistico, il dimensionamento, ossia il calcolo degli spazi da destinare alle residenze, alle attività e ai servizi, rappresenta un'operazione fondamentale per definire l'organizzazione spaziale della città[407].

Livorno: area riconosciuta come "Nuovo Centro"

La scelta di dare operatività al piano regolatore della città è riscontrabile nell'ambito della politica dell'Amministrazione comunale, con l'obiettivo di rafforzare il collegamento tra zone disomogenee, puntando sulla riqualificazione ed andando a creare un tessuto urbano capace di dare la sensazione del cambiamento e del miglioramento della qualità della città. Il Comune di Livorno, tramite la costituzione di un società di trasformazione urbana, ha individuato la possibilità di alcuni processi di riqualificazione urbana indispensabili per la città. A conseguenza di tale considerazione sono state approvate le delibere per l'individuazione delle aree più idonee per tale tipo di intervento e soprattutto che possano avere un significato tangibile per la società, interessando non solo gli aspetti urbanistici ma anche quelli socioeconomici.

[407]C. Di Berardino, Quantità, *Ventuno parole per l'urbanistica*, , a cura di C. Mattogno Carocci, Roma, 2008.

I progetti che l'Amministrazione ha individuato come attuabili ricorrendo alla costituzione di una Stu sono due e fanno riferimento a decisioni e delibere non contemporanee ma che si collocano nel processo generale di riqualificazione, giustificando la continuità che l'Amministrazione intende dare al tessuto urbano:

1) l'area riconosciuta come "Nuovo Centro"; (costituzione della Stu di cui si parla)

2) l'area di "Porta a Mare".

L'area del Nuovo Centro è una vasta zona di territorio scarsamente urbanizzata, delimitata dai quartieri di Coteto, Salviano, La Leccia, Scopaia, e La Rosa. Di dimensioni importanti (circa 110 ettari), è territorio in cui coesistono aree destinate ad un utilizzo temporaneo, insediamenti produttivi isolati, aree coltivate in maniera frazionata e non specializzata, ed anche spazi residuali che evidenziano il carattere di margine urbano.

Il Piano strutturale indica tale area come terza polarità urbana dopo la zona centrale del Pentagono e la Porta a Terra, ed il Regolamento Urbanistico definisce come obiettivo primario la realizzazione di un polo di servizi, e di attività di rilievo sovracomunale, in grado di arricchire di funzioni anche le aree urbane di recente formazione, ampliato da un grande parco pubblico. Lo scenario ipotizzato ha privilegiato la presenza di funzioni pubbliche rispetto a quelle private, come indicato dall'Amministrazione comunale. Il progetto, oltre che con la grande rete infrastrutturale, si è confrontato inoltre con i numerosi vincoli di edificabilità presenti, fra cui i vincoli fluviali, cimiteriali, ferroviari, degli

elettrodotti e stradali (presenza della S.S. Aurelia). Il piano di fattibilità ha portato alla redazione di un masterplan con una ipotesi insediativa che garantisca qualità elevata, concentrazione dell'edificato, equilibrio tra oneri di urbanizzazione e costi insediativi, ed infine trasformazione delle aree a vincolo in aree pubbliche attrezzate.

L'edificato residenziale si localizza all'interno del settore Ovest; le attività di tipo direzionale e commerciale risultano concentrate lungo gli assi viari di tale zona. Il comparto commerciale si sviluppa in maniera lineare lungo la direttrice ferroviaria nel settore Nord-Ovest dove i parcheggi e le schermature vegetali sono comprese fra l'edificato e il sistema viario. Le attività quali uffici pubblici/privati e il Tribunale sono localizzate lungo il lato Nord-Ovest della Via di Levante a costituire il centro direzionale caratterizzato da uno schema distributivo rettangolare che ospiti, sui lati corti, il portale d'ingresso alla grande piazza centrale, realizzato dalle due torri con la copertura vetrata. Il sistema direzionale diventa, tramite il grande ponte pedonale, la piattaforma di collegamento fra le due parti del costruito, altrimenti divise dalla viabilità esistente. Tutte le attività diverse da quella residenziale sono attestate lungo le principali direttrici di collegamento, con interposta la presenza delle aree a parcheggio.

L'elevata qualità territoriale-ambientale-paesaggistica si raggiunge tramite la realizzazione di un articolato sistema di verde pubblico, che comprende il parco fluviale e il parco urbano. Il verde diventa importante elemento di connessione fra le varie realtà infrastrutturali ed insediative. Tale soluzione rappresenta una metodologia innovativa per la gestione delle aree vincolate.

Per la posizione geografica, e per il fatto di mantenere ancora una naturalità

intrinseca, consentendo di mettere in comunicazione il mare con le colline, in continuità con le zone dei parchi e delle attrezzature sportive e del tempo libero, l'area assume un importante ruolo in ambito territoriale ed urbano, analogo all'insediamento di Porta a Terra.

Già nel dicembre del 2000, il Consiglio comunale aveva approvato lo studio unitario relativamente all'area "Nuovo Centro": con esso l'Amministrazione comunale si era prefissata l'obiettivo di pervenire all'individuazione di attività compatibili con le caratteristiche intrinseche del territorio, tenendo conto dei vincoli presenti e delle potenziali vocazioni. Lo studio non ha definito un piano attuativo ma l'ambito e le caratteristiche di strumenti urbanistici successivi che, in tempi e da soggetti diversi, sarebbero stati individuati.

Dallo studio dei luoghi è emersa l'opportunità di individuare due subambiti di intervento, ponendo le premesse per l'attuazione degli obiettivi posti dal regolamento urbanistico vigente. La possibilità di costituzione della Stu diventa lo "sbocco operativo", andando a rispondere ad esigenze urbanistiche di miglioramento di aree di forte interesse pubblico ed allo stesso tempo di integrazione con il tessuto urbano.

Il subambito 1 è confinato, a Nord, dalla Via di Levante e, ad Ovest, dalla Variante Aurelia e dalla ferrovia. In tale ambito si prevede di insediarvi attività di ricerca e di servizio alla produzione e piccole zone di residenza con i relativi servizi a scala di quartiere. A causa della sua specifica collocazione e per gli obiettivi fissati, tale ambito è stato escluso dall'area d'interesse della Stu.

Il subambito 2 si mostra invece idoneo ad accogliere le funzioni direzionali previste dal regolamento urbanistico ed è caratterizzato da una situazione meno strutturata per quanto concerne le attività insediate, pur presentando caratteristiche molto diverse da zona a zona.
Il settore Nord-Est è fortemente condizionato da vincoli di preesistenze (Rio Cigna, rispetti stradali o ferroviari) o per scelte urbanistiche (elettrodotto, distributore, ecc …).
Il settore Ovest si presta meglio a ospitare quelle funzioni urbane, anche a livello sovracomunale, che andranno a caratterizzare l'insediamento del Nuovo Centro; mediante una forte infrastrutturazione si avrà il maggior rapporto con la città esistente, con la possibilità di superare la barriera costituita dalla Via di Levante.

Il piano attuativo e lo sviluppo sostenibile

Con la deliberazione del febbraio 2001 del Consiglio comunale si individua nell'area in oggetto gli obiettivi di sviluppo sostenibile perseguiti dalla L.R. 5/1995.
L'Amministrazione di Livorno è stata indotta ad approvare la costituzione della Stu sulla base di alcune considerazioni: l'attribuzione, secondo quanto previsto dalle disposizioni del regolamento urbanistico, di un maggior indice delle aree pubbliche, rispetto a quelle private, ed anche la rispondenza alle esigenze del Comune che la Stu, in quanto unico interlocutore, possa meglio soddisfare nell'espletamento delle azioni conseguenti all'operatività del piano attuativo, di cui la società stessa dovrà dotarsi.
Da una prima osservazione sull'ambito territoriale individuato si evince che, anche a seguito della propria eterogeneità rappresentata da infrastrutture generatrici di vincoli, dalla dimensione degli interventi che si intende

implementare e dalla complessa definizione dei termini economico-finanziari occorrenti (sia per la gestione che per la realizzazione dell'intero piano urbanistico), si potrà avere successo solo se tale piano verrà ricondotto sotto il controllo di un unico soggetto. Ad esso spetta il compito di unire, assemblare le caratteristiche e le peculiarità dei singoli interventi urbanistici nel complesso dell'intervento, cercando di coniugare le stesse con gli interessi della comunità e dei privati; si tratta quindi di collegare alle azioni derivanti dall'insieme degli interventi in un programma di fattibilità conseguente alle esigenze individuate dall'Amministrazione comunale. È stato questo l'elemento che più ha condizionato la scelta di raggiungere con la Stu, piuttosto che con altri strumenti previsti per la realizzazione di piani urbanistici, gli obiettivi di modernizzazione dell'impianto della città di Livorno, data la mancanza di strumenti attuativi sul comparto urbanistico in oggetto.

La complessità dell'ambito in esame (ponendo vincoli alla progettualità) fa sì che la Stu possa assumere il ruolo di Ente coordinatore tra le esigenze urbanistiche di integrazione del territorio e gli interessi pubblici.

Avvenuta la costituzione della Stu, una volta verificata la fattibilità dei programmi di intervento e la congruità economico-finanziaria dell'intera operazione, sarà il piano attuativo che andrà a determinare l'operatività dello strumento scelto, sulla base delle opportunità che andranno ad agevolare lo snellimento delle procedure.

Il valore economico dell'intervento

Per quanto concerne il valore dell'operazione che con la Stu si intende perseguire, si è provveduto ad identificare le potenzialità edificatorie, le destinazioni, e quant'altro previsto per le aree in questione. Il regolamento urbanistico attribuisce ad ogni area, compresa all'interno dell'ambito di

attuazione, una differente potenzialità edificatoria , effettuando una differenziazione tra aree di proprietà comunale, quelle di proprietà privata ed infine le aree sottoposte al vincolo di rispetto cimiteriale.

Da ciò ne consegue una differenziazione tra le capacità edificatorie che comunque viene superata applicando il concetto di "comparto edificatorio unitario", all'interno del quale tutte le aree, andando a concorrere alla realizzazione della trasformazione urbana, assumono la stessa importanza: sia le aree destinate all'edificazione che quelle che destinate al verde ed ai servizi, indipendentemente quindi dalla concreta e finale destinazione delle stesse.

Questo concetto fa in modo da eliminare il problema della cosiddetta sperequazione tra aree limitrofe e fa anche in modo di semplificare le operazioni di attuazione del piano, fissando un valore unico a tutte le aree senza diversità di trattamento tra le diverse proprietà, anche se introduce una serie di problematiche relative alla determinazione del loro valore. Tutte le aree, infatti, si distinguono solamente per la potenzialità edificatoria che viene conferita dal piano all'interno del subambito e la determinazione del relativo valore sarà affrontata in maniera globale e non invece secondo la situazione oggettiva delle aree stesse, ad eccezione dei casi in cui siano presenti importanti manufatti od opere. Il valore di tali aree verrà quindi determinato, attribuendo alla superficie lorda di pavimento (ovvero per ogni unità di misura) realizzabile, un valore che verrà stimato come differenza tra il valore finale di mercato degli immobili e la sommatoria dei costi da sostenere per la realizzazione degli immobili stessi, comprensivi anche dei costi relativi alle opere di urbanizzazione.

È possibile quindi ipotizzare un valore dell'intero intervento urbanistico, per il subambito 2 del "Nuovo Centro", andando a determinare sulla base delle quantità di tutte le aree comprese all'interno del comparto, indipendentemente dalla destinazione interna al piano, dalla loro ubicazione, dagli eventuali vincoli presenti, ma legato solamente alla capacità

edificatoria attribuita dalla normativa. Così è possibile pervenire all'attribuzione della superficie lorda di pavimento realizzabile, ed a definire così quindi il valore che può contribuire alla definizione di quello di mercato degli interventi da eseguire.
Occorre comunque tenere presente i tempi richiesti per la realizzazione delle opere che, a causa del lungo lasso di tempo prevedibile, fa sì che vi possano essere anche variazioni consistenti nei prezzi di riferimento di ciascuna azione. L'ammontare degli interventi è di circa 400 milioni di euro, tale cifra è il risultato del totale delle aree individuate nell'ambito oggetto della trasformazione.

Le linee guida della Stu

Il Consiglio comunale, una volta approvata la costituzione della Stu, collegata all'esecuzione del piano urbanistico riguardante l'ambito territoriale in esame, ha contemporaneamente fissato le linee guida della Stu, arrivando alla formulazione di uno schema di statuto, e dei principi che regoleranno i rapporti con il Comune.
Tutto ciò trova riscontro nella normativa che disciplina le Stu: dalla scelta dei soci privati mediante procedura ad evidenza pubblica, all'oggetto della società avente come scopo anche la commercializzazione dei beni immobili realizzati, all'implicita dichiarazione di pubblica utilità per tutte le aree individuate dall'intervento.
Successivamente alla costituzione della Stu, sempre mediante procedure ad evidenza pubblica, verranno selezionati altri soggetti privati che vogliano sottoscrivere un aumento di capitale, ove il Consiglio comunale definisca, quale criterio generale per la partecipazione di soggetti privati, la insussistenza di potenziali conflitti di interesse in relazione al perseguimento dell'oggetto della Stu, privilegiando in questa seconda categoria i soci a

carattere finanziario, come gli istituti di credito.

Al fine di concorrere alla prevalente partecipazione comunale al capitale sociale, il Consiglio comunale stabilisce che vengano conferiti alla società le aree e gli immobili di proprietà del Comune che si trovano sul territorio del subambito. Il Consiglio comunale inoltre conferisce all'iniziativa lo scopo di valorizzare parte del patrimonio comunale, assegnando contemporaneamente all'attività della Stu una durata temporalmente definita in relazione ai compiti assegnati, terminati i quali succede la liquidazione della società. Segue, agli atti del Consiglio comunale, la delibera della Giunta comunale che approva lo schema di Bando per l'individuazione di soci pubblici e privati per la costituzione della Stu e la convenzione che disciplina i rapporti tra il Comune di Livorno e la costituenda società.

Per ciò che concerne i contenuti di tale convenzione, i termini più importanti sono inseriti tra gli obiettivi della società da una parte e del Comune dall'altra:

- La società di trasformazione urbana si impegna ad acquisire, urbanizzare e commercializzare le aree e gli immobili che verranno realizzate nel subambito 2 del "Nuovo Centro";
- si impegna altresì a sostenere a proprio carico tutti gli oneri e i costi delle progettazioni, compresa l'elaborazione del piano attuativo;
- a cedere al Comune gratuitamente tutte le opere di urbanizzazione primaria e secondaria;
- a vendere al Comune le strutture e le aree pertinenziali degli immobili di pubblica utilità di cui l'amministrazione richiederà la realizzazione.

Il Comune si impegna invece,

- ad espletare le procedure di esproprio per opere di pubblica utilità delle aree che verranno indicate dalla società;
- a riconoscere precedenza alle domande di concessione e autorizzazione edilizia riguardanti gli interventi sull'ambito individuato.

La Giunta infine provvede ad approvare l'inserimento all'interno del piano attuativo del "Nuovo Centro" di un consistente quantitativo di volumi residenziali destinati all'edilizia pubblica.
Viene così integrata la convenzione tra il Comune e la società di trasformazione urbana "Nuovo Centro", con l'impegno della società a prevedere interventi volti all'edilizia residenziale pubblica in misura non inferiore ad un decimo degli investimenti pubblici e privati complessivamente attivati.[408]

Porta a Mare SpA: Evoluzione Livorno porta a mare

Livorno appartiene alla categoria delle grandi città di mare del Mediterraneo ed è anche la porta sul mare della Toscana; il mare per Livorno non è solo una vocazione, ma un valore vitale. E' sul lungomare che si concentrano non solo la vita e la storia della città ma anche i grandi progetti contemporanei che l'Amministrazione Comunale ha varato. Infatti, oggi, il territorio livornese, a partire proprio dal lungomare, sta subendo profondi cambiamenti; un esempio ne è il progetto Porta a mare - Porto turistico: una grande operazione che prevede la suddivisione delle aree

[408] G. Storto, *Le società di trasformazione urbana, contesto legislativo, caratteri, profili giuridici e problematiche applicative. Le modalità di attuazione nell'esperienza di 11 Comuni*, ed. de Il Sole24Ore - Edilizia ed Urbanistica, p. 173-185

circostanti lo storico cantiere navale “Luigi Orlando”, oggi cantieri Azimut-Benetti, fra attività industriali (già esistenti e riconvertite nel 2004 da Azimut-Benetti, dalla tradizionale cantieristica navale nella produzione di grandi yacht), trasformazione urbana e sviluppo turistico. Un’operazione imponente, che modificherà sensibilmente un’ampia porzione della città dotandola, fra l’altro, di un porto turistico da 600-700 posti barca nello storico porto Mediceo. Ormai in fase di decollo, il progetto Porta a Mare muoverà 250 milioni di Euro (50 milioni solo di opere di urbanizzazione fra terra e mare) e, senza contraddire la vocazione industriale e portuale di Livorno, darà alla città nuove opportunità di sviluppo.

Il progetto Porta a Mare è oggi affidato a due soggetti: la già citata Azimut-Benetti, società leader nella costruzione dei grandi yacht, per la parte industriale, ed una società mista pubblico-privata, costituita dal Comune di Livorno e da Azimut, sia per la parte immobiliare che per il porto turistico. Questo progetto mira a trasformare l’area in un vero quartiere “a mare”. Nell’arco di 5-10 anni, il visitatore troverà: una grande industria specializzata nella produzione di mega-yacht da 40 a 70 metri (che esiste già oggi), un avveniristico centro di servizi di assistenza alla diportistica, in particolare per la riparazione e trasformazione dei grandi yacht, un attrezzato porto turistico all’interno della Darsena Nuova e del Molo Mediceo idoneo ad ospitare 600-700 imbarcazioni medio grandi; negozi specializzati per la nautica, un albergo a cinque stelle con un ristorante, un bar, centro congressi; un complesso residenziale con 122 appartamenti di 80-90 mq e altri 78 appartamenti di dimensioni variabili tra i 70 e i 90 mq; infine, parcheggi per oltre 70.000 mq.

Il nuovo quartiere non sarà però isolato e contrapposto al resto della città ma una sorta di estensione a mare di Livorno, sulla quale avrà delle ricadute enormi sia in termini “urbanistici” che in termini economici e occupazionali. La Porta a Mare, deve essere vissuta come una chance per l’intera città, dalla quale non sarà sganciata. Sarà bene integrata nel tessuto urbano e ne

costituirà elemento di valorizzazione, come è avvenuto a Genova e a Barcellona, dove il "waterfront" è stato ben collegato al centro della città. Questo non è un "sogno", una scommessa, ma un progetto molto concreto. Infatti nella convenzione sottoscritta tra il Comune di Livorno e la società Stu "Porta a Mare", è stato stabilito che prima di poter mettere a reddito la parte commerciale della Porta a Mare, utilizzando lo strumento dei Piani Integrati di Rivitalizzazione (i cosiddetti PIR), la Stu "Porta a Mare" debba presentare un progetto di rilancio dell'area cittadina circostante. Borgo Cappuccini, innanzitutto, poi Borgo S.Jacopo e per esteso l'intera area che va dalla Stazione Marittima della Venezia fino a via Marradi - via Mameli, insomma il pentagono del Buontalenti allargato. Il progetto di rilancio prevede una serie di interventi integrati, tesi a migliorare la vivibilità del quartiere, ad evitarne lo spopolamento, a stimolare, anche, lo sviluppo del commercio, con il coinvolgimento delle associazioni di categoria. Interventi che vanno dal recupero architettonico, al potenziamento dell'illuminazione, al miglioramento della circolazione, alla creazione di aree pedonali. Insomma, tutto concorrerà a rendere la città più bella e attraente, sia per chi ci vive, sia per chi viene da fuori» .

Le fasi della realizzazione

Secondo il cronoprogramma presentato all'Amministrazione comunale, a marzo 2009, si comincerà a lavorare nella zona dell'ex Cantiere Orlando che si affaccia su piazza Mazzini e, quindi, nell'ambito delle ex officine storiche (fine lavori nel marzo 2011). Nel frattempo però si interverrà anche nella zona industriale, dove sarà realizzata la nuova strada di collegamento viale Italia-porto Mediceo, che servirà anche da separazione della parte industriale da quella turistico-residenziale-commerciale. Poi, a seguire, gli interventi negli altri ambiti: nell'area ex LIPS, dove sorgerà un albergo a cinque stelle, nell'area ex Arsenale e Molo

Mediceo.

La conclusione di tutto è prevista per l'estate del 2013. Cinque anni di lavori, dunque, e un impegno finanziario, solo per le opere di urbanizzazione, pari a 14 milioni di euro .

- Nel 1997 approvazione del piano strutturale di riqualificazione dell'area portuale
- 2000 costituzione da parte del comune di una Stu per l'acquisizione delle aree
- 2007 sottoscrizione della convenzione urbanistica e rilascio dei permessi di costruire
- 2007 cessione della Stu alla New Co. "Porta Medicea SRL"

Porta Medicea Srl dà vita al progetto di riqualificazione urbanistica "Porta a Mare".

Il nuovo Waterfront di Livorno

L'intervento prende vita sull'antico porto di Livorno ed ha come obiettivo quello di rivitalizzare l'intera area dell'arcipelago, in modo innovativo, ma integrato nella realtà territoriale rivolto a tutte le tipologie di utenti e da vivere a tutto tondo.

Porta a Mare andrà ad integrarsi nel tessuto urbano e ne costituirà elemento di valorizzazione, ove il *waterfront* sarà collegato al centro della città. Una nuova parola sta entrando a far parte del linguaggio comune: il *superluogo*.

Il *superluogo* è uno spazio polifunzionale che prende forma e si sviluppa legandosi a delle condizioni caratteristiche del luogo, creando flussi locali e sovra locali, ponendosi come centro delle attività quotidiane delle persone e del territorio in cui è localizzato, fonte di cambiamento a livello spaziale, economico e sociale.

Il concetto di *superluogo* comprende sia spazi legati allo svago, allo shopping, ecc. ma non comprenderebbe la funzione residenziale.

Nel caso di Porta a Mare è stata invece introdotta anche tale funzione residenziale, puntando sulla circostanza che tale area è in una posizione strategica unica nel contesto cittadino ed essendosi sviluppata tra più ambiti,

lontani tra loro, consentirebbe una pluralità di funzioni divenendo così motore della riqualificazione sia sell'area che del territorio Livornese.

Le residenze di Piazza Mazzini, vicinissime al mare e con ampi terrazzi, si sviluppano in armonia con l'ambiente circostante. Le abitazioni, sia appartamenti che duplex verranno realizzate in classe energetica A, dotate di cappotto termico e geotermico marino per un risparmio energetico. Il comparto prevede anche autorimesse private e giardini privati.

Nel progetto la riqualificazione viene suddivisa in 5 aree:

- Piazza Mazzini: attiene alla zona tra Piazza Mazzini e Piazza Orlando
- Officine storiche: fronteggia i cantieri Azimut Benetti
- LIPS: tale area è collegata da sedime al Molo Mediceo e mediante un ponte di nuova costruzione al subambito Arsenale. Vi si sviluppano le mura medicee ed il Bastione della Regina. Qui si prevede la zona alberghiera.

- Molo Mediceo: facente parte dell'antica banchina del Porto di Livorno
- Arsenale: è il comparto più piccolo, nelle immediate vicinanze del centro storico e delle vie commerciali di Livorno

Nel progetto le superfici dell'intervento sono suddivise come segue. Un'area di intervento di circa 70.000 mq:

- 14.700 mq a destinazione residenziale
- 20.500 mq ad uso commerciale
- 7.600 mq di superficie a terziario
- 5.300 mq di Palazzo Orlando ad uso uffici e studi
- 12.500 mq a destinazione alberghiera
- 9.500 mq da destinare a Residenze Turistiche Albergliere

Le principali caratteristiche del progetto sono:

- Legame con l'acqua e con le antiche tradizioni marinare
- Collegamento passeggiata sul lungo mare con Porta a Mare
- Mantenimento riferimenti storici e riqualificazione "Officine"

Palazzo Orlando

Edificio dell'ottocento, già sede dei cantieri Orlando, è situato fra Piazza Mazzini e sia affaccia sul mare. Situato all'ingresso dell'area interessata dalla riqualificazione, conterrà tre piani di uffici. L'attenzione al recupero strutturale, volto ad armonizzare i segni del passato con la funzionalità dei moderni spazi di lavoro, fanno di tale edificio simbolo di un complesso architettonico d'eccellenza.

Il progetto delle officine storiche:

- Rispetto dell'architettura originale (recupero degli archi strutturali),
- Recupero dello "scalo Umbria",
- Attività commerciali integrate nella città con alta vocazione al servizio, alla nautica ed alle eccellenze del territorio

Il progetto comparto LIPS (ricettivo alberghiero):

Tale comparto è quello a più alta vocazione ricettiva per location, posizionato tra due specchi d'acqua del porto turistico, è prevista la realizzazione di un hotel comprensivo di zone *wellness* oltre che a servizi dedicati a chi soggiornerà per lavoro o per turismo.

Il progetto del nuovo porto turistico:

L'area di competenza della Società di Trasformazione Urbana Porta a Mare Spa si interessa dello sviluppo di un polo diporistico d'eccellenza dotato di 700 posti barca[409].

[409] *Livorno porta a mare:una operazione di sviluppo multifunzionale. La riqualificazione delle aree produttive portuali in un processo di integrazione tra porto e città.* In Livorno porta a mare approdo nel futuro.

Anagrafica della società:

Aspetti caratterizzanti della Società di Trasformazione Urbana "Porta a Mare SpA":

- Comune di appartenenza: comune di Livorno
- Delibera di costituzione: Delibera del Consiglio Comunale n.127 del 17/07/2003
- Costituzione con atto notarile: 11 dicembre 2003 atto n. 36441.
- Durata della società: fino al 31 dicembre 2012
- Composizione societaria: 1% (circa) comune di Livorno, 99% (circa) Azimut - Benetti Spa
- Capitale sociale: 1.677.715,00 €
- Organi della società: Il Consiglio di Amministrazione ed il Collegio sindacale.

Modalità di selezione dei soci privati

La scelta dei soci privati è avvenuta mediante un bando di selezione, attraverso una procedura di evidenza pubblica, tra i proprietari dei beni immobili ricadenti nell'area della Stu, tale procedura è stata determinata con Delibera della Giunta Comunale n. 358 del 29 ottobre del 2003. Un solo soggetto ha risposto al bando, la Società Azimut- Benetti S.p.A., in quanto promittente acquirente del Cantiere navale Fratelli Orlando, acquisiti in data 02/12/2003.

L'oggetto della società

E' la trasformazione urbana delle aree sul territorio del Comune di Livorno, individuate dagli strumenti urbanistici vigenti attraverso la UTOE 5-A-1 e UTOE 4-B-4. È compito della società: acquisire le aree e gli

immobili interessati dagli interventi di trasformazione anche tramite conferimento da parte dei soggetti proprietari o mediante le procedure previste dall'art. 120 T.U.E.L.; Ottenere le necessarie autorizzazioni e concessioni sia degli immobili che degli specchi d'acqua funzionali alla realizzazione del Porto turistico e delle relative infrastrutture; Curare direttamente o indirettamente, la progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva delle opere e delle infrastrutture necessarie; Provvedere alla realizzazione degli interventi progettati, direttamente o mediante i propri soci, singoli o associati, oppure mediante l'affidamento di appalti o incarichi di costruzione e gestione. È anche possibile la cessione di aree o porzioni di esse, a soggetti terzi, che si obbligano al rispetto dei vincoli progettuali già definiti. Commercializzazione, e gestione in tutto o in parte, direttamente o indirettamente, delle opere e delle infrastrutture realizzate, anche mediante i propri soci, singoli o associati. La società può porre in essere direttamente o indirettamente, ogni altra operazione connessa all'oggetto sociale, compreso lo studio, la progettazione, l'esecuzione e la realizzazione di specifici impianti.

Stato della proprietà

Al momento della costituzione della Stu quasi tutte le aree a terra erano di proprietà di Azimut-Benetti S.p.A. Oggi le aree a terra oggetto dello sviluppo immobiliare previsto nella Stu sono di proprietà della Società Porta Medicea srl, (società partecipata dal gruppo IDG per il 60%, Società Cooperare Sviluppo Spa e dalla società CMB di Carpi per il 20%).

Modalità di acquisizione

Nel 2003-2004, la maggior parte delle aree a terra interessate dal progetto sono state acquisite dalla società Azimut-Benetti S.p.A., che

prendendo parte al bando di selezione pubblica per la partecipazione alla Stu, ne è diventata socia al 99%. Nel 2004-2006, la Azimut-Benetti, ha venduto tutte le aree a terra ricomprese nella Stu Porta a Mare S.p.A., tranne le aree interessate dal nuovo Cantiere Navale Benetti. Il 4 aprile 2007, con un Atto Aggiuntivo alla Convenzione Urbanistica del 19 aprile 2006, avvenuta tra il Comune di Livorno e la Stu Porta a Mare S.p.A., il Comune ha venduto alla Stu due aree facenti parti del comparto "Molo Mediceo" ed un'area facente parte del comparto "Arsenale", ed anche gli indici di fabbricabilità di Piazza Mazzini.

Il 20 marzo 2008, la Porta a Mare ha ceduto alla Società Porta Medicea srl tutte le aree interessate dal progetto immobiliare, con l'obbligo da parte dell'acquirente di rispettare tutti i vincoli progettuali e convenzionali sottoscritti tra il Comune di Livorno e la Stu Porta a Mare. Nel momento dell'atto di acquisto, la Società Porta Medicea era costituita per l'80% dalla Società IGD. Il 30 marzo 2009, la Società Azimut-Benetti ha ceduto le proprie quote della Porta Medicea Srl (20%) alla società Cooperare Sviluppo S.p.A.

Per quanto concerne la modalità di finanziamento della società in questione, la Stu è stata interamente finanziata dal socio privato.

Percorso per la realizzazione dell'intervento

L'idea di provvedere alla riqualificazione di una parte dell'area portuale livornese mediante la costituzione di una Stu, si manifesta per la prima volta verso la fine degli anni novanta del secolo scorso, una volta verificatasi la crisi dei Cantieri Navali Orlando. Una volta presa coscienza di tale crisi, prima ancora che questa diventasse definitiva (nel 2000), il Piano Strutturale del 1997 aveva individuato, nell'area del Cantiere la così detta UTOE (Unità Territoriale Organica Elementare) Cantiere Orlando, garantendo circa 42.500 mq di edificabilità. La tabella del Piano Regolatore

prevedeva nel dettaglio anche una nuova e diversa distribuzione delle funzioni d'uso garantendo a tale ambito la possibilità di una riqualificazione anche indipendentemente dall'attività cantieristica.

Veniva profilato, la realizzazione di un villaggio (*waterfront*), che sarebbe sorto intorno alle attività diportistiche (consistenti nelle riparazioni e nel rimessaggio), collegate ad un Porto Turistico che sarebbe dovuto nascere nell'area del Porto Mediceo. Quindi l'idea era quella di delocalizzare a mare le produzioni navalmeccaniche, e provvedere contestualmente, alla trasformazione del Porto Mediceo in Porto Turistico, affidandone la gestione ad una Società di Trasformazione Urbana, con il compito di valorizzare le aree edificabili e garantire la continuità delle attività produttive.

Chi pensò all'UTOE Orlando deve aver ipotizzato, a suo tempo, che il Cantiere avrebbe assunto la partecipazione privata della Stu, compensando così la crisi di mercato ed acquisendo il controllo societario delle aree da valorizzare mediante la Stu, eventualmente con la relativa commercializzazione; la crisi cantieristica sarebbe stata insomma ammortizzata dalla titolarità delle aree rivalutate.

Il Sindaco di Livorno, nell'aprile 2003 propose pubblicamente il progetto della Stu, Porta a Mare, e venne recepito a maggioranza dal Consiglio Comunale, per procedere poi alla partecipazione al bando ministeriale per il finanziamento degli studi di fattibilità per la costituzione della Stu. L'Amministrazione si impegnava a procedere velocemente alla costituzione della Stu, disponendo al proprio interno uno specifico gruppo di lavoro. Ma nonostante l'attività intrapresa, il fallimento dei Cantieri Orlando fu inevitabile. L'amministratore delegato si impegnò per salvaguardare da azioni giudiziarie il patrimonio dell'Azienda rendendolo così appetibile per un eventuale acquisizione privata. Nei primi mesi del 2003 venne sottoscritto un preliminare di acquisto di tutti i beni immobili del Cantiere e, a dicembre 2003, tutte le aree vennero acquisite dalla Società Azimut-Benetti SpA.

Una volta individuato il soggetto privato che, potesse sviluppare in maniera concreta il progetto di trasformazione , il Comune di Livorno ha redatto ed approvato (con Delibera del Consiglio Comunale n. 169 del 14 ottobre 2003), uno specifico Piano Particolareggiato della Porta a Mare. Nel 2004 è stato approvato, con Delibera del Consiglio Comunale n. 210 del 04 giugno 2004, il progetto preliminare e lo schema di Convenzione Urbanistica predisposto dalla Stu Porta a Mare.
Nel 2007, nel mese di giugno, sono stati rilasciati i permessi di costruire relativamente ai comparti di Piazza Mazzini, Officine Storiche, Lips, Molo Mediceo ed alle opere di urbanizzazione. Nel dicembre 2008 è stato rilasciato il permesso di costruire relativo all'ultimo comparto: l'Arsenale.

Stato attuale di avanzamento

Nel marzo 2009, come disposto dal cronoprogramma presentato all'Amministrazione comunale, si è cominciato a lavorare nella zona dell'ex Cantiere Orlando, che si affaccia su piazza Mazzini. Nel frattempo sono iniziati i lavori della nuova strada di collegamento tra viale Italia-Porta Medicea, già nominata via Edda Fagni e le relative opere di urbanizzazione, servendo anche da separazione della parte industriale da quella turistico-residenziale-commerciale. Successivamente sono iniziati i lavori negli altri ambiti. La fine dell'intervento, prevista originariamente per l'estate del 2013, è oggi stimata invece per il 2016.
Per quanto concerne le opere di urbanizzazione, è stata completata la riqualificazione di Piazza Mazzini, con la sistemazione del verde pubblico e i nuovi arredi urbani; sono state realizzate le opere di urbanizzazione primaria della strada via Edda Fagni.
Per quanto riguarda invece la realizzazione dei subambiti immobiliari sono in corso le opere di completamento per il restauro e il risanamento degli uffici storici (palazzina Orlando) ed i lavori di fondazione del complesso

denominato Piazza Mazzini.

Aspetti urbanistici

- Piano urbanistico comunale
- Il piano strutturale è stato approvato con DPGR (Decreto del Presidente della Giunta Regionale) n. 145 del 21 luglio 1997 e pubblicato sul BURT (Bollettino Ufficiale della Regione Toscana) del 13 agosto 1997. ”*Il piano strutturale propone di sviluppare Livorno, storicamente città-porto, con un processo di specializzazione del fronte mare: a nord nuove aree portuali sempre più ampie e specializzate, al centro la Porta a mare, a sud le aree di riqualificazione a vocazione turistica. [..] il vigente piano strutturale nell’ambito del sistema n. 6 delle centralità, prevede e disciplina il sottosistema 6-D-Porta a mare- corrispondente all’insieme delle UTOE 4B4-Cantiere Orlando, 4C19- Stazione marittima e 5 A1-Porto Mediceo e mediante l’art 26 delle NTA disciplina in maniera unitaria tali UTOE. Nello specifico questo art del piano strutturale prevede, tra gli obiettivi del n. 6 delle Centralità:*
  - *La trasformazione in porto turistico del porto mediceo;*
  - *La realizzazione della stazione marittima;*
  - *La trasformazione in centro per la nautica, servizi e terziario con quote residenziali e per attrezzature ricettive di parte del Cantiere Orlando.*

  Ugualmente il vigente regolamento urbanistico conferma tali previsioni e le disciplina all’art 17. Aree di trasformazione – allegato C-NTA del regolamento urbanistico”.
- Il piano attuativo:

  Lo strumento urbanistico attuativo è il piano particolareggiato Stu “Porta a mare ”.

  “*Viste le norme concordate di attuazione operativa per i comparti*

urbanistici UTOE 4B4, 4C19, e 5 A1, definite tra l'Autorità portuale e l'Amministrazione comunale nella Conferenza dei servizi del 7 maggio 2003 che trasferiscono a quest'ultima la facoltà di redigere gli strumenti urbanistici per l'UTOE 4B4 e per il suo ambito 3 dell'UTOE 5 A1, si è proceduto alla redazione del piano particolareggiato […] redatto in forma unica considerando che l'Accordo di programma per il porto di Livorno del 26 settembre 1997 disciplina in maniera unitaria l'ambito territoriale inserito nella UTOE sopra citato e che si rileva anche sul piano progettuale ed operativo la necessità di definire in maniera unitaria la progettazione urbanistica del contesto territoriale della Porta a Mare".

Vi è conformità tra il piano urbanistico comunale e il piano attuativo.

Quadro normativo:

- Legge regionale di Governo del territorio, 3 gennaio 2005, n. 1, Norme per il governo del territorio.
- Un articolo specifico di disciplina delle Stu, non è presente[410].

[410] D. Mello *Stu quali, come, perché? A dieci anni dal D.LGS. 267/2000,* INU Edizioni

Conclusioni

La progressiva diffusione delle società miste, dimostra che l'esternalizzazione delle competenze attinenti alla gestione delle trasformazioni urbana è considerata indispensabile da un numero sempre crescente di Comuni. Soprattutto nel campo del riuso delle aree industriali dismesse o in via di dismissione e della alienazione del patrimonio immobiliare pubblico.

Le esperienze avviate sono caratterizzate in chiave locale in modo molto marcato, risultando dipendenti dalle specificità del contesto: ogni Comune tende infatti ad individuare la forma societaria più consona alla strategia di gestione urbanistica che intende perseguire, in ragione dei vincoli e delle opportunità che il contesto presenta sotto il profilo istituzionale, socioeconomico ed urbanistico. Per questa ragione ed anche per la loro attuale esiguità, esse non si prestano ad essere classificate in famiglie né esprimono dei modelli prevalenti. Esistono modelli operativi semplici, in quanto riferiti ad una missione ben definita e spazialmente circoscritta, come pure modelli più articolati destinati a promuovere la riqualificazione urbana in situazioni molto problematiche.

L'orientamento degli Enti locali è comunque netto nel concepire le società di trasformazione urbana strumentali rispetto alla propria finalità generale di promozione dello sviluppo economico civile[411].

La Stu è stata introdotta non solo per l'attuazione, ma anche per la predisposizione degli interventi di trasformazione urbana; altrimenti per svolgere tali funzioni sarebbero state sufficienti le società miste per la realizzazione di infrastrutture ed altre opere di interesse pubblico (già disciplinate nell'art 12 della Legge 24 dicembre 1992 n. 498.)

---

[411] S. Stanghellini, *Le società di trasformazione urbana, strumento evoluto per la gestione di progetti complessi,* riv. trim. appalti 1998 pag 308-309

L'accostamento dello strumento societario alle già numerose tipologie di programmi per le aree urbane, non sembra presupporre la volontà di disciplinare un ulteriore ed alternativo strumento di attuazione della pianificazione urbanistica, quanto piuttosto quello di proporre un rimedio in grado di rendere più efficaci quelli già esistenti.

Le Stu quindi possono costituire una valida alternativa in tutti i casi in cui il venir meno della coincidenza tra proprietari delle aree e soggetti promotori dell'intervento renderebbe scarsamente utilizzabili le diverse tipologie di programmi per la riconversione urbana[412].

L'opportunità di ricorrere a capitale imprenditoriale puro e la necessità di superare la frammentazione proprietaria sono fattori in grado di giustificare la scelta del legislatore di disciplinare le società di trasformazione urbana distintamente rispetto alle altre società miste esistenti.

La previsione dell'art. 120 del Testo Unico sugli Enti locali, secondo cui le società di trasformazione urbana possono progettare e realizzare interventi di trasformazione urbana *«in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti»*, impone di escludere che le società di trasformazione urbana possano agire in variante al p.r.g.[413].

La volontà era quella di impedire ad un soggetto privato di poter realizzare interventi di trasformazione urbana al di fuori o contro le scelte compiute dall'Ente locale.

È da ritenere, quindi, che alla base della disciplina dettata dall'art. 120 vi fosse l'intento del legislatore di introdurre un nuovo modulo societario, cui attribuire quella funzione di attuazione della pianificazione urbanistica, tradizionalmente di competenza dei soggetti proprietari degli immobili interessati dagli interventi di trasformazione[414].

---

[412] P. Urbani, *Trasformazione urbana,* cit., p. 627

[413] G. Pagliari, *Le società di trasformazione urbana,* cit., p. 94

[414] C. Vitale, *Società di trasformazione urbana e riqualificazione urbana nell'urbanistica per progetti,* in Dir. Amm., 2004, p.,629-632.

Bibliografia

A . TRAVI , *Accordi tra proprietari e comune per modifiche al piano regolatore ed oneri esorbitanti,* in Foro Italiano, 2002, p. 274 ss

A. ARONA, *In città S.p.A. miste alla francese,* in Il Sole24Ore, 23 aprile 1997, n. 111, p. 18

A. ARONA, Le *SEM francesi braccio operativo della P.A.,* in Edilizia e Territorio, n. 17, 1997, p. 15

A. ARONA, *Ruolo incerto per i proprietari nelle società miste di trasformazione,* in Edilizia e Territorio, n. 17, 1997, p. 14

A. AZZARITI, *Il socio privato nella società mista per la gestione dei servizi pubblici locali,* in www.giustizia-amministrativa.it, p. 10 - 36

A. BULTRINI, *Le società di trasformazione urbana,* in Comuni in rete, n. 9, 2002, p. 39

A. CHIERICHETTI, *Moduli consensuali nella concertazione urbanistica,* in *Riv. giur. edil.*, 2002, II, p. 282.

A. CHIERICHETTI, *Moduli consensuali nella concertazione urbanistica,* in Riv. giur. ed., 2002, p. 281 ss.

A.BARONE, *Urbanistica consensuale, programmazione negoziata e integrazione comunitaria,* in Riv. it. dir. pubbl. com., 2001 p. 261 ss;

A. CLARIZIA, *Società miste. Profili generali,* cit., 56

A. DI LASCIO, *La società di trasformazione urbana quale strumento di urbanistica "consensuale,"* in Amministrazione Italiana, 2008, p. 789-797.

A. FIALE, *Diritto Urbanistico,* ed. Giur. Simone, 2002

A. MALTONI, *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati,* Giappichelli, Torino, 2005.

A. MASCOLINI, *Aree urbane, SpA di riqualificazione aperte ai privati,* in in «ItaliaOggi», 25 ottobre 2000, p. 49 ss.

A.MASCOLINI, *S.p.A. miste per l'urbanistica. Progetteranno interventi per la trasformazione.,* in ItaliaOggi, 25 aprile 1997, p. 19

A. NEGRO, *Le privatizzazioni negli enti locali territoriali,* cit., 1764

AA.VV., *L'intervento pubblico nei processi d'urbanizzazione, ed. Franco Angeli, 1984*

Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, Deliberazione del 25 giugno 2003, n. 175, in «Edilizia e Territorio», n. 26/2003,cit., p. 15-16

Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, Deliberazione del 20 novembre 2002, n. 235,

in «Edilizia e Territorio», n. 47/2002.

B. CAVALLO, *Sussidiarietà orizzontale e L. n. 241/1990 nel governo del territorio,* in Riv. giur. urb., II, p. 395 ss

C. DE ALBERTIS, *Ma è finita l'epoca dello Stato muratore,* in Edilizia e Territorio, n. 17, 1997, p. 17

C. DI BERARDINO (2008), Quantità, in C. Mattogno (2008) (a cura di) *Ventuno parole per l'urbanistica*,

C. LINZOLA, *Società di trasformazione urbana*

G.C. MENGOLI, *Manuale di diritto urbanistico, Giuffrè, 2009*

C. VITALE, *Società di trasformazione urbana e riqualificazione urbana nell'urbanistica per progetti* in Dir. Amm. , 2004, p. 605, 629-632.

D. MELLO, *Stu quali, come, perché? A dieci anni dal D.LGS. 267/2000,* INU Edizioni,

E. LI PUMA, *Le società di trasformazione urbana: strumento flessibile per urbanistica e project financing,* in www.servizilocali.com, p. 1 - 8

E. PREGER, *Una società per il patrimonio urbanistico*, in «Guida agli enti locali», n. 40, 2003, 16-17.

F. A. BRUCOLI, *Le società di trasformazione urbana come previste nella Legge 127/97 (art.17,comma 59),* in Rivista amministrativa della Repubblica Italiana, *1998,* p. 240 – 241, 243 - 244

F. ALBO, *Principi generali dell'attività amministrativa,* in La nuova disciplina dell'azione amministrativa, a cura di R. Tomei, Padova, 2005, p. 41 ss

F. BASTIANELLI, *I suoli dell'Europa,* Bologna, 1981

F. BENVENUTI, *Il ruolo dell'amministrazione nello Stato democratico contemporaneo*, in G. Marongiu, G. C. De Martin (a cura di), *Democrazia e amministrazione,* Milano, 1992, p. 197 ss., p. 13 ss;

G. GRECO, *Accordi e contratti della Pubblica Amministrazione tra suggestioni interpretative e necessità di sistema,* in *Dir. amm., 2002, p. 413 ss*

F. CANGELLI, *Gli strumenti consensuali dell'azione pubblica: accordi tra amministrazioni e accordi con i privati nel mutato quadro dogmatico introdotto dalla legge 15/2005,* in AA.VV., "Territorialità e delocalizzazione", a cura di M. Cammelli, Bologna, 2007, p. 475 ss.

F. CICCONE, *I caratteri delle società di trasformazione urbana*, a cura di G. Storto, Milano, 2004

F. GENNARI, *La società a responsabilità limitata,* Milano, 1999

F. MARZARI, *Soltanto se realizza opere pubbliche la S.T.U. è obbligata a bandire la gara*

in «Edilizia e Territorio», n. 36, 2003, 24-25

F. MAZZONETTO, *Le società di trasformazione urbana, aspetti problematici di utilizzo anche alla luce delle nuove tendenze legislative,* in Dir. Regione, n. 2-3/2002, p. 301, 306, 308 – 310, 312 - 313

F. MIGLIARESE, *Piano di recupero del patrimonio edilizio,* in *Digesto disc. Pubbl.* XI, Torino, 1996, p. 164 ss

F. R. GRASSO, *Le società di trasformazione urbana (S.T.U.)*

F. SALVIA, F. TERESI, *Diritto urbanistico, CEDAM,* Padova, 2002

G. BERGONZINI, *Le società di trasformazione urbana (art. 17, 59 comma, legge n. 127/1997),* in Riv. Giur. Urb, 1997, p. 126 - 127, 129 - 133, 138 ss

G. BERGONZINI, *Le società di trasformazione urbana tra acquisizione «consensuale» degli immobili e «ricorso alle procedure di esproprio»,* in dir. della reg., 2002, p. 268, 271, 274 - 275, 267 - 280

GC. DE MARTIN, *Strumenti giuridici e finanziari degli interventi di conservazione e recupero del patrimonio edilizio,* in Riv. Giur. Ed., 1979, II, p. 39 ss

G. CELATA, *S.p.A. miste con partner costruttore, obbligo di gara per affidare i lavori*

G. D'ANGELO, *Legislazione Urbanistica,* CEDAM, 2000

G. De Marzo, *Le società di trasformazione urbana,* in Urbanistica e Appalti, 1997, §11.4, 16 - 27, 855 ss

G. DE MARZO, P. GRAUSO, G. FABBRIZZI, *L'attività amministrativa alla ricerca del consenso* in AA.VV., Le nuove regole dell'azione amministrativa dopo le Leggi n. 15/2005 e n. 80/2005, a cura di F. Caringella, D. De Carolis, G. De Marzo, Milano, 2005

G. DE MARZO, *Commentario al nuovo T.U. degli enti locali*, a cura di R. Tomei, CEDAM, 2002

G. FONTANA, S. SCARANE, *S.T.U. da ripensare mentre arrivano nuovi finanziamenti,* in «ItaliaOggi», 22 maggio 2002, p. 35.

G. GARZIA, *Pianificazione urbanistica comunale e società di trasformazione urbana*, in Riv. Giur. Urb., 2000, 232, 235, 237 - 238.

G. MANZI, *Più tutela con le società di trasformazione urbana,* in Guida al Diritto, n. 5, 1997, 155 - 157

G. MENGOLI, *Manuale di diritto urbanistico,* Giuffré, 2003

G. PAGLIARI,*Le società di trasformazione urbana,* in *Riv. Giur. Urb.*, 1998, p. 87 ss.

G. STORTO, *Le società di trasformazione urbana e governo del territorio,* in AA.VV., *Le società di trasformazione urbana,* a cura di G. Storto, Il Sole24Ore, 2004, p. 16 - 17, 32 - 41

G. STORTO, *Le società di trasformazione urbana, contesto legislativo, caratteri, profili giuridici e problematiche applicative. Le modalità di attuazione nell'esperienza di 11 Comuni*, ed. de Il Sole24Ore - Edilizia ed Urbanistica. p. 35 - 36, 57- 63, 74, 76 - 78, 81 - 99, 173 - 185

G. TULUMELLO, *L'urbanistica consensuale, la concorrenza e gli accordi amministrativi: cronaca di una incostituzionalità annunciata,* in Giust. amm., 2006, p. 348 ss

I. FRANCO, *le società di trasformazione urbana,* in Dir. Reg., p. 570 - 571, 574, 1024 - 1025, 1027

Il diritto della Regione, 1999, CEDAM, Padova ,pag. 555 - 573

L. CESARINI, *Le società di trasformazione urbana: profili giuridici,* in Diritto & Diritti, 2002, p. 2, 4 - 6

L. DE LUCIA, *L'esperienza francese delle SEM,* a cura di G. Storto, Il Sole24Ore, 2004, p. 35 - 36

L. DE LUCIA, *Le società di trasformazione urbana nell'ordinamento italiano (il comma 59 dell'art. 17 della Legge 15 maggio 1997 n. 127),* in *Riv. Giur. Ed*., 1998, p. 68 ss

L. DE LUCIA, *Brevi cenni sulle società locali di economia mista di trasformazione urbana nell'ordinamento francese,* in Dir. Economia, n. 1, 1998, p. 43, 47

L. DE LUCIA, *I profili giuridici, p.* 74 - 79

M. BOMBARDELLI, *Decisioni e pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino, 1996, p.19

M. BREGANZE, *Le società di trasformazione urbana dopo il «collegato infrastrutture»*, in «Riv. Giur Urb.», n. 4, 2002, p. 606, 608 - 611

M. BREGANZE, *Le società di trasformazione urbana: prime note*, in *Riv. Giur. Urb*., 1997, p. 163 ss

M. CAMMELLI, A. ZIROLDI, *Le società a partecipazione pubblica nel sistema locale*, II ed., Maggioli, Rimini, 1999

M. DUGATO, *Le società di trasformazione urbana e l'uso delle aree urbane tra normativa statale e disciplina regionale di dettaglio,* a cura di E. Ferrari, L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato, Giuffrè, 2000

M. DUGATO, *Le società per la gestione dei servizi pubblici locali,* in Giornale di Diritto Amministrativo, Quaderni 3, IPSOA, 2001, p. 75, 82 - 83

M. DUGATO, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana,* in Diritto Amministrativo, Riv. Trim., n. 3 - 4, 1999, p. 512 ss

M. MARCELLONI, *Il regime dei suoli in Europa,* ed. Franco Angeli, 1987

M. PASSALACQUA, *La società di trasformazione urbana quale strumento di valorizzazione territoriale,* in Urbanistica e Appalti, n. 2, 2010, p. 135 - 136.

L. MAROTTA, *Pianificazione urbanistica e discrezionalità amministrativa*, Padova, 1988, p. 135

M. MENGOLI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 1969

M. VALERO, *Un'opportunità per i comuni: la promozione delle società di trasformazione urbana (art. 120 T.U.E.L.)*, in Nuova Rassegna, n. 12, 2001, p. 1409

M.C. CAVALLARO, *Pubblica amministrazione e diritto privato,* in Nuove autonomie, 2005, p. 39 ss

N. ASSINI, *Diritto urbanistico,* CEDAM, 2007

N. ASSINI, *Pianificazione urbanistica e governo del territorio,* CEDAM, 2000

N. ASSINI, *Trattato di diritto amministrativo,* CEDAM, 2000

P. GABELLINI, *Tecniche urbanistiche*, Carocci, Roma, 2001

P. AVARELLO, *Le S.T.U.: valutazioni e prospettive,* in Rapporto dal Territorio 2003, INU edizioni, 2003, p. 65.

P. BONACCORSI, *Le società di trasformazione urbana sul futuro della gestione del piano*, in Speciali di Nuova Rassegna, n. 11, 2006, p. 98.

P. DE LISE, *Moduli convenzionali della programmazione urbanistica,* in Cons. St., 2002, p. 675 ss

P. MANTINI, *Le società di trasformazione urbana. Profili giuridici e organizzativi*, in *Riv, giur. Appalti*, 1997, p. 519 ss.

P. MONEA, E. IORIO, D. GIMIGLIANO, *Le società di trasformazione urbana, Prospettive urbane, profili giuridici, schemi applicativi,* ed. Halley, 2005, p. 16-17, 21-24, 41-43

P. MONEA, E. IORIO, *Guida agli Enti locali*, n. 1, 2005.

P. PILERI, *Una risorsa dispersa: i patrimoni immobiliari pubblici come volano di riqualificazione urbana,* S.T.U. - Società italiana degli urbanisti, V Conferenza Nazionale, Società geografica italiana, Roma, 16-17 novembre 2002, in www.web.tiscali.it

P. STELLA RICHTER, *Necessità e possibilità della pianificazione urbanistica,* in F. Pugliese ed E. Ferrari, Presente e Futuro della pianificazione urbanistica, Milano, 1999, p. 89

P. URBANI, S. CIVITARERSE, *Diritto urbanistico,* p. 202 - 203

P. URBANI, *La riconversione urbana dallo straordinario all'ordinario,* in E. Ferrari, *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato, Atti del terzo Convegno Nazionale A.I.D.U.,* Milano, 2002, p. 237 ss.

P. URBANI, *Le società di trasformazione urbanistica*, in Dir. Reg., n. 4 - 5, 2000, p. 664 - 667

P. URBANI, *Trasformazione urbana e società di trasformazione urbana*, in Riv. Giur. Urb. ,

n. 3-4, 2000, p. 627, 629 - 634.

P. URBANI, Urbanistica consensuale, Torino, 2000

P. VIRGA, *Diritto amministrativo* vol. I, Giuffré, 2001

R. LAZZARETTI, *Percorsi dell'urbanistica contemporanea, direzioni tappe esperienze,* Alinea, 2008

R. DAMONTE, *Società di trasformazione urbana,* p. 610 - 612, 615 - 616, 619 - 620, 623;

R. MANGANI, *S.p.A. miste, niente lavori «in house» per i committenti elencati dalla 109,* in «Edilizia e Territorio», n. 29/2003, p. 45.

R. MANGANI, *Arcea, per garantire la concorrenza non basta la scelta del socio con gara,* in «Edilizia e Territorio», n. 30/2003, p. 42.

R. MANGANI, *L'azionariato pubblico è insufficiente per decidere l'applicazione della 109,* in «Edilizia e Territorio», n. 37/2003, p. 15-16.

R. MARRAFFA, *Senza iniziativa privata niente trasformazione urbana,* in Speciali di Nuova Rassegna, n. 11, 2006

R. PERTICARI, *Le S.T.U. cd. omnibus; un'opportunità o una delega in bianco?*, in www.studiointerlex.it

R. PERTICARI, *Le S.T.U. obbligatorie e gli obblighi di evidenza pubblica*

R. PERTICARI, *Le società di trasformazione urbana*

R. TARTUFERI, *La società di trasformazione urbana,* in www.Ermeneutica.net

R. MANZO, M. GHILONI, *Pianificazione del territorio e rischio tecnologico,* CELID, 2002

S. NICODEMO, *Società locali per la gestione dei servizi e realizzazione di infrastrutture:dalla legge 142790 alla legge 127/97,* in Riv. Trim. Appalti, 1997, p. 662.

S. CASSESE, *La crisi dello stato,* Roma – Bari, 2002; ID., *Le trasformazioni del diritto amministrativo dal XIX al XXI secolo,* in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 2002, p. 27 ss.

S. COPIELLO, R. PERTICARI, *S.T.U. – Società di trasformazione urbana – casistica nazionale,* in www.studiointerlex.it, §3.2, Modalità di selezione dei partner privati tra evidenza pubblica e cooptazione, p. 6/7.

S. NICODEMO, D. SENZANI, *Società di trasformazione urbana,* p. 61, 63, 73 -76, 83.

S. NICODEMO, *Società locali per la gestione dei servizi e realizzazione di infrastrutture: dalla Legge 142/90 alla Legge 127/97,* in Riv. Trim. Appalti, 1997, p. 661 - 663

S. PERONGINI, *I piani di recupero: aspetti procedimentali e sostanziali*, in Riv. Giur. Ed., 1982, II, p. 243, 245 ss

S. SCARANE, *S.T.U. da ripensare mentre arrivano nuovi finanziamenti,* in ItaliaOggi, 22

maggio 2002, p. 35.

S. STANGHELLINI, *Le società di trasformazione urbana, strumento evoluto per la gestione di progetti complessi,* in Riv. Trim. Appalti, 1998, p. 289, 308-309

S. STANGHELLINI, *Soltanto un primo passo un primo passo verso la riforma urbanistica,* in Edilizia e Territorio, n. 17, 1997, p. 18 - 19

S. VASTA, *Le società di trasformazione urbana come servizio pubblico,* in Riv. Giur. Urb., p. 545, 551 - 552.

S. VENTURI *Lo strumento contrattuale di pianificazione territoriale della società di trasformazione urbana* in i contratti dello Stato e degli Enti pubblici 2005 p. 584-585

T. LAVOSI, *La circolare 11 dicembre 2000, n. 622: problematiche applicative e contenuti,* in AA.VV., *Le società di trasformazione urbana,* il Sole24Ore, 2004, p. 52, 56, 65.

T. TARDELLI, L. ALCARO, *Pianificazione del territorio ed intervento dei privati. L'urbanistica" contratta",* in Nuova Rassegna, 2004, p. 392 ss

V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo,* Torino, 1997

V. CERULLI IRELLI, *Innovazioni del diritto amministrativo e riforma dell'Amministrazione,* in Giust. amm., 2002, p. 245 ss

V. MARTELLI, *I servizi e gli interventi pubblici locali,* CEDAM, Padova, 2002

V. MAZZARELLI, *L'urbanistica e la pianificazione territoriale,* in S. Cassese, *Trattato di diritto amministrativo,* parte speciale, tomo IV, Milano, 2003, 2 ed., p. 3335 ss.

Y. JEGOUZO e Y. PITTARD, *Le droit de l'urbanisme,* Masson, Paris, 1980

L. STEVANATO, *Il programma integrato di interventi nella Regione Veneto,* in "Il diritto della Regione", 1993, p. 561 ss.

"Livorno porta a mare: una operazione di sviluppo multifunzionale. La riqualificazione delle aree produttive portuali in un processo di integrazione tra porto e città", In Livorno porta a mare approdo nel futuro, http://www.livorno-portamare.it

Proposta di Legge Regionale "*Norme per il governo del territorio*", Relazione illustrativa, Sintesi del percorso di revisione e dei contenuti essenziali, 30 settembre 2013.

Circ. Min. Lav. pubb., 11 dicembre 2000, prot. n. 622/Segr.

D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554, regolamento di attuazione della legge n. 109/94, rubricato tipologie di lavori eseguibili in economia, art. 88

Art 120, Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali, approvato con Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, come modificato dall'art. 44 della Legge n. 166/2002

D.L. 9 maggio 2003, n. 102 «Disposizioni urgenti in materia di valorizzazione e privatizzazione del patrimonio immobiliare pubblico», art. 2

L.R. Umbria 11, 2005 art. 3 comma 4

Decreto del Presidente della Giunta Regionale 9 febbraio 2007, n. 3/R Regolamento di attuazione delle disposizioni del Titolo V della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio)

Legge n. 457/78, art. 28, commi 2, 3, 4

Giurisprudenza

Cass. Civ. ,sez. I, 14 giugno 2000, n. 8097, in *Giust. civ. mass.*, 2000, p. 1293

Cass. Civ., sez. I, 6 febbraio 1997, n. 1113, in *Giust. civ. mass.*,1997, p. 193

Consiglio di Stato, parere del 2 dicembre 1992, n. 2865, in *Consiglio di Stato*, 1994, p. 284 ss.

Consiglio di Stato, Sez. IV, 1 settembre 1999, n. 1388, in «Riv. giur. Ed.», 1999, I, 1387

Consiglio di Stato, Sez. V, 1 febbraio 1995, n. 162, ne «Il Foro it.», 1996, III, p. 18

Consiglio di Stato, Sez. V, 10 aprile 2000, n. 2078, in www.giustizia-amministrativa.it

Consiglio di Stato, Sez. V, 14 dicembre 1994, n. 1740, in «Giur. it.», 1995, III, 1, p. 562

Consiglio di Stato, Sez. V, 2 marzo 2001, n. 1206, in www.giustizia-amministrativa.it

Consiglio di Stato, Sez. VI, 17 settembre 2002, n. 471, in www.giustizia-amministrativa.it

Consiglio di Stato, Sez. VI, 22 gennaio 2001, n. 192, in www.giustizia-amministrativa.it

Consiglio di Stato, Sez. VI, 7 giugno 2001, n. 3090, in www.giustizia-amministrativa.it

Corte di Cassazione, Sez. I, 10 dicembre 1996, n. 10970, in «Nuova giur. civ.», 1998, I, 134.

Corte di Cassazione, Sez. I, 3 settembre 1996, n. 8048, in «Nuova giur. civ.», 1997, I, 844.

Corte di Giustizia CE, Sez. V, 22 maggio, C-18/01, in «Servizi pubblici e appalti», n. 3, 2003, 431-432

Corte di Giustizia CE, Sez. VI, 15 maggio 2003, C-214/00, in «Servizi pubblici e appalti», n. 3, 2003, 431

T.A.R. Campania, Salerno, Sez. II, 16 giugno 2005, n. 1305 , in www.giustizia-amministrativa.it, 23, 26/39.

T.A.R. Emilia Romagna, 25 febbraio 2004, n. 2338, in www.giustizia-amministrativa.it

T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, Sez. I, n. 2338 del 30 luglio 2004, cit, 17/24

T.A.R. Emilia Romagna, Sez. I, 30 luglio 2004, n. 2338, in www.giustizia-amministrativa.it, 12, p. 14/24

T.A.R. Lazio, Sez. I, 19 luglio 1999, n. 1652, ne «Il Foro Amm.», 2000, 1885 e in «Riv.

Giur. Ed.», 1999, I, p. 1082

T.A.R. Marche, 11 giugno 1999, n. 698, ne «Foro Amm.» e in «Riv. giur. Urb.», 2000, p. 187, 225, 288.

T.A.R. Umbria, 17 dicembre 2003, n. 987, in www.giustizia-amministrativa.it, p. 19/24.

T.A.R. Veneto, sez. I, 9 marzo 1999, n. 279, in www.giustizia-amministrativa.it

T.A.R. Veneto, Sez. I, 9 dicembre 2004, n. 4280, in www.giustizia-amministrativa.it, 9, 11/12.